

CODEX

collana diretta da PAOLO LORDO

demanio, beni pubblici

CDX41

# IL CODICE DELLE ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI

settembre 2018

GUIDA NORMATIVA  
E RACCOLTA GIURISPRUDENZIALE

**EXEO** edizioni 

ISBN formato pdf 978-88-6907-253-6

RACCOLTE, LINEA CODICISTICA

professionisti

pubblica amministrazione

# IL CODICE DELLE ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI

**settembre 2018**

GUIDA NORMATIVA  
E RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

**Abstract: La presente opera si propone come una raccolta di provvedimenti di rango normativo ed attuativo in materia di ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI. Tutti i testi sono presentati nel testo vigente e consolidato. Il compendio di giurisprudenza a corredo del *corpus* normativo completa efficacemente la panoramica giuridica della materia, rendendo la presente opera indispensabile agli operatori del settore.**

Copyright © 2018 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle massime costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. **Il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le sintesi siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, **invitando l'utente a confrontare le sintesi con il contenuto della relativa sentenza, nonché a verificare presso le fonti ufficiali l'effettiva corrispondenza delle sintesi e degli estratti alla pronuncia di cui sono riportati gli estremi.** Si avvisa inoltre l'utente che la presente raccolta, da utilizzarsi come uno spunto di partenza per ricerche più approfondite, non ha alcuna pretesa di esaustività rispetto all'argomento trattato.

Edizione: settembre 2018 | materia: demanio, beni pubblici | collana: CODEX diretta da Paolo Loro | nic: 41 | tipologia: raccolta | linea: codicistica | formato: digitale, pdf | codice prodotto: CDX41 | ISBN: 978-88-6907-253-6 | editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - [www.exeo.it](http://www.exeo.it) - [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it)

destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento.

2. Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari.

## **Legge 26 ottobre 1995, n. 447. Legge quadro sull'inquinamento acustico. – Articolo 9**

(G.U. 30 ottobre 1995, n. 254 - S.O.)

TESTO VIGENTE AL 4/9/2018

Art. 9. Ordinanze contingibili ed urgenti.

1. Qualora sia richiesto 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 L. 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.

## **Decreto Legislativo 18 agosto-2000, n. 267. Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. – Articoli 50 e 54**

(G.U. 28 settembre 2000, n. 227 - S.O.)

TESTO VIGENTE AGGIORNATO AL 4/9/2018 CON LE MODIFICHE APPORTATE DAL D.L. 20 FEBBRAIO 2017, N. 14, CONVERTITO DALLA L. 18 APRILE 2017, N. 48

Art. 50 Competenze del sindaco e del presidente della provincia

1. Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia.

2. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.

3. Salvo quanto previsto dall'articolo 107 essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia.

4. Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge.

5. 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 riferimento o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.

6. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma.

7. Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, 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, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti.

7-bis. 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.

7-ter. Nelle materie di cui al comma 5, secondo periodo, i comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente testo unico.

8. Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni.

9. Tutte le nomine e le designazioni debbono essere effettuate entro quarantacinque giorni dall'insediamento ovvero entro i termini di scadenza del precedente incarico. In mancanza, il comitato regionale di controllo adotta i provvedimenti sostitutivi ai sensi dell'articolo 136.

10. Il sindaco e il presidente della provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli articoli 109 e 110, nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali e provinciali.

11. Il sindaco e il presidente della provincia prestano davanti al consiglio, nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana.

12. Distintivo del sindaco è la fascia tricolore con lo stemma della Repubblica e lo stemma del comune, da portarsi a tracolla. Distintivo del presidente della provincia è una fascia di colore azzurro con lo stemma della Repubblica e lo stemma della propria provincia, da portare a tracolla.

Art. 54 Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale

1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende:

- a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica;
- b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria;
- c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto.

2. Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza.

3. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica.

4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione [1].

4-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti.

5. Qualora i provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento.

5-bis. Il sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato.

6. 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.

7. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi.

8. Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di cui al presente articolo.

9. Al fine di assicurare l'attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi del presente articolo, il prefetto, ove le ritenga necessarie, dispone, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 4, le misure adeguate per assicurare il concorso delle Forze di polizia. Nell'ambito delle funzioni di cui al presente articolo, il prefetto può altresì disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.

10. Nelle materie previste dai commi 1 e 3, nonché dall'articolo 14, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni.

11. Nelle fattispecie di cui ai commi 1, 3 e 4, nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni previste dal comma 10, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento.

12. Il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal presente articolo da parte del sindaco.

[1] La Corte Costituzionale, con sentenza 7 aprile 2011, n. 115, ha dichiarato l'illegittimità del presente comma, nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti».

## **Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno-2001, n. 327. Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo A) – Articolo 49**

(G.U. 16 agosto 2001, n. 189 - S.O.)

TESTO VIGENTE AGGIORNATO AL 4/9/2018 CON LE MODIFICHE APPORTATE DALL'ART. 1, COMMA 1, LETT. U) DEL D.LGS. 27 DICEMBRE 2002, N. 302

Art. 49 (L-R) L'occupazione temporanea di aree non soggette ad esproprio [2]

1. L'autorità espropriante può disporre l'occupazione temporanea di aree non soggette al procedimento espropriativo anche individuate ai sensi dell'articolo 12, se ciò risulti necessario per la corretta esecuzione dei lavori previsti. (L)

2. Al proprietario del fondo è notificato, nelle forme degli atti processuali civili, un avviso contenente l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora in cui è prevista l'esecuzione dell'ordinanza che dispone l'occupazione temporanea. (L)

3. Al momento della immissione in possesso, è redatto il verbale sullo stato di consistenza dei luoghi. (L)

4. Il verbale è redatto in contraddittorio con il proprietario o, nel caso di assenza o di rifiuto, con la presenza di almeno due testimoni che non siano dipendenti del soggetto espropriante. Possono partecipare alle operazioni il possessore e i titolari di diritti reali o personali sul bene da occupare. (R)

5. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano, in quanto compatibili, nel caso di frane, alluvioni, rottura di argini e in ogni altro caso in cui si utilizzano beni altrui per urgenti ragioni di pubblica utilità. (L)

[2] L'art. 10, comma 6, del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116, dispone "Per le occupazioni di urgenza e per le eventuali espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione delle opere e degli interventi, i termini di legge previsti dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e successive modificazioni, sono ridotti alla metà".

## **Decreto Legislativo 3 aprile-2006, n. 152. Norme in materia ambientale. Articoli 191 - 192**

(G.U. 14 aprile 2006, n. 88 - S.O. n. 96)

TESTO VIGENTE AGGIORNATO AL 4/9/2018 CON LE MODIFICHE APPORTATE DALLA L. 28 DICEMBRE 2015, N. 221

Art. 191 (Ordinanze contingibili e urgenti e poteri sostitutivi) [1]

1. 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 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. 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.

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.

[1] L'art. 9, comma 9 bis, del D.L. 28 aprile 2009, n. 39, convertito dalla L. 24 giugno 2009, n. 77, dispone che le ordinanze di cui al presente articolo, limitatamente ai territori colpiti dagli eventi sismici di cui al decreto stesso, possono essere reiterate fino a quattro volte.

#### Art. 192 (Divieto di abbandono)

1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.
2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.
3. Fatta salva l'applicazione delle 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 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.
4. Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni.

### **Decreto Ministeriale 5 agosto 2008. Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione.**

(G.U. 9 agosto 2008, n. 186)

TESTO VIGENTE AL 4/9/2018

IL MINISTRO DELL'INTERNO

Ministri ovvero, su sua delega, il Ministro per il coordinamento della Protezione Civile possano, eventualmente tramite commissari delegati, provvedere “anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico”. In applicazione della norma in esame il Presidente del Consiglio dei Ministri con l'articolo 1 dell'ordinanza n. 3335 del 23/01/04 ha stabilito che, per le finalità connesse alle emergenze idrogeologiche, “il Commissario delegato può procedere, ove ritenuto necessario, in deroga alle seguenti disposizioni normative:...- legge 7 agosto 1990 n. 241, e successive modifiche ed integrazioni, art. 7, 8, 14 – quater comma 3 e articoli 16 e 17;...- decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001 n. 327 nei limiti strettamente necessari all'attuazione degli interventi di cui alla presente ordinanza”. Quanto fin qui evidenziato induce il Collegio a ritenere legittima, perché conforme al disposto dell'art. 5 L. n. 225/92, la deroga alle norme concernenti la partecipazione del privato al procedimento, previste dalla L. n. 241/90 e dal D.P.R. n. 327/01, autorizzata dall'ordinanza n. 3335/04 del Presidente del Consiglio dei Ministri per fronteggiare lo stato di emergenza verificatosi nella Regione Campania in conseguenza dei noti fenomeni idrogeologici.»

## **PROCEDURE ATIPICHE O ALTERNATIVE --> ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI**

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.5551 del 30/12/2016 - Relatore: Raffaele Greco -  
Presidente: Filippo Patroni Griffi

**Sintesi: Le demolizioni eseguite in esecuzione di ordinanze contingibili e urgenti devono presumersi legittime, e quindi non produttive di danno ingiusto, trattandosi di attività contemplate nei predetti legittimi provvedimenti.**

Estratto: «le demolizioni eseguite in esecuzione delle ordinanze prefettizie devono presumersi legittime, e quindi non produttive di danno ingiusto, trattandosi di attività contemplate nei predetti provvedimenti dei quali non è stata mai contestata la legittimità (né attraverso la loro formale impugnazione né, per vero, con richiesta di verificarne incidentalmente ex post un'ipotetica illegittimità).»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE III MILANO n.1458 del 05/06/2014 - Relatore: Alberto Di Mario -  
Presidente: Adriano Leo

**Sintesi: L'individuazione dell'obbligato ad eseguire i lavori occorrenti per l'eliminazione della minaccia all'interesse pubblico può essere legittimamente effettuata in base allo stato di fatto, in quanto la ricerca dell'obbligato di diritto, mediante accertamenti complessi e laboriosi, potrebbe essere incompatibile con l'intrinseca natura dei provvedimenti contingibili ed urgenti.**

**Sintesi: In caso di provvedimenti contingibili ed urgenti e di situazioni complesse non sussiste l'obbligo del comune di individuare con precisione i proprietari dell'immobile interessato dall'ordinanza.**

Estratto: «2. Il ricorso è fondato. In merito all'individuazione del soggetto passivo di un'ordinanza contingibile ed urgente la giurisprudenza, formatasi con riferimento alle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti previste dall'art. 153 T.U. 4 febbraio 1915 n. 148, ha chiarito che l'individuazione dell'obbligato ad eseguire i lavori occorrenti per l'eliminazione della minaccia all'interesse pubblico può essere legittimamente effettuata in base allo stato di fatto, in quanto la ricerca dell'obbligato di diritto, mediante accertamenti complessi e laboriosi, potrebbe essere incompatibile con l'intrinseca natura dei provvedimenti contingibili ed urgenti (cfr. Cons. Stato, sez. V, 7 settembre 1991, n. 1137, che riprende V, 16 luglio 1960, n. 520; v. anche Cons. Stato, sez. I, parere 7 aprile 1993, n. 2032/90) (Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2003, n. 1678). Nel caso di specie l'amministrazione comunale ha emesso l'ordinanza nei confronti del Fallimento Kot, dei sig.ri Roberto Nasseti e Roberto Massimiliano Nasseti, della Deutsche Bank Mutui e dell'Ufficio demanio del Comune di Carate Uriò. Dall'individuazione dei destinatari dell'ordinanza risulta chiaro che il Comune era a conoscenza, almeno per sommi capi, dei complessi rapporti giuridici relativi all'immobile e di conseguenza ha effettuato l'individuazione del soggetto passivo dell'ordinanza, che nel caso di specie non può che essere il possessore o detentore dell'immobile, ampliando la sfera degli interessati a tutti coloro che a diverso titolo avrebbero potuto avere rapporti con l'immobile. Dall'indicazione, tra i soggetti destinatari dell'ordinanza, del fallimento e di persone fisiche, risultava però facile desumere che tra i possessori o detentori dell'immobile non potesse rientrare anche la banca in quanto essa di regola acquisisce garanzie sugli immobili che non comportano gli oneri della custodia. In definitiva quindi il ricorso va accolto. Sussistono comunque giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti in considerazione dell'inesistenza di un obbligo del Comune di individuare con precisione i proprietari nel caso di provvedimenti contingibili ed urgenti e di situazioni complesse.»

## **PROCEDURE ATIPICHE O ALTERNATIVE --> ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI --> ART. 13 DPR 22/1997**

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.1225 del 26/04/2013 - Relatore: Daniele Burzichelli -  
Presidente: Salvatore Veneziano

**Sintesi: I poteri contingibili ed urgenti assegnati dall'ordinamento al Prefetto, coesistono con quelli eventualmente attribuiti ad organi diversi, inclusi quelli contemplati dall'art. 13 d.lgs. n. 22/1997, come risulta espressamente, oltre che da considerazioni di natura sistematica, dal primo inciso del medesimo art. 13, primo comma: fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza.**

Estratto: «Non può, infine, condividersi la tesi di parte ricorrente secondo cui il Prefetto avrebbe nella specie sostanzialmente perseguito le finalità di cui all'art. 13 d.lgs. n. 22/1997, senza però indicare le norme derogate e autorizzando la gestione di una discarica priva dell'autorizzazione di cui all'art. 27 del medesimo decreto legislativo. I poteri contingibili ed urgenti assegnati dall'ordinamento al Prefetto, infatti, coesistono con quelli eventualmente

attribuiti ad organi diversi, inclusi quelli all'epoca contemplati dal citato art. 13, come risulta espressamente, oltre che da considerazioni di natura sistematica, dal primo inciso del medesimo art. 13, primo comma: fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza... (ed essendo inequivocabile che per disposizioni vigenti debbano intendersi anche quelle che attribuiscono al Prefetto il potere di intervenire, a vario titolo, mediante strumenti contingibili ed urgenti). Tanto premesso (e precisato incidentalmente che il coordinamento fra poteri contingibili ed urgenti eventualmente concorrenti assegnati ad organi deve avvenire a livello politico, oltre che a livello amministrativo), nella specie il Prefetto ha fatto legittimamente uso, come risulta espressamente dal provvedimento impugnato, dei poteri di cui agli artt. 2 regio decreto n. 773/1931, 7 legge n. 2248/1865 All. E, 835 c.c. e 20 regio decreto n. 383/1934. Da ciò consegue l'inapplicabilità della disciplina di cui all'art. 13 d.lgs. n. 22/1997, con particolare riferimento alla previsione di cui al terzo comma di tale disposizione (che impone l'indicazione delle norme cui si intende derogare). Né può condividersi la tesi secondo cui il provvedimento impugnato risulterebbe in contrasto con l'art. 27 d.lgs. n. 22/1997, che all'epoca disciplinava il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione regionale, posto che tale norma costituiva uno strumento ordinario per la realizzazione di impianti di smaltimento rifiuti e che il Prefetto è invece intervenuto in via straordinaria facendo uso dei poteri extra ordinem ad esso conferiti dal legislatore.»

**Sintesi: L'interpretazione letterale delle disposizioni di cui all'art. 13 primo e quarto comma, d.lgs. n. 22/1997, induce a ritenere che il legislatore, ferma la prescrizione relativa all'efficacia necessariamente infrasemestrale delle singole ordinanze di cui al primo comma, abbia inteso consentire, con la disposizione di cui al quarto comma, che le stesse potessero essere reiterate per non più di due volte (sino, quindi, ad un periodo massimo non superiore ai diciotto mesi).**

Estratto: «L'art. 13, primo comma, d.lgs. n., 22/1997 attribuiva al Presidente della Giunta Regionale, al Presidente della Provincia ovvero al Sindaco il potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, precisando che le stesse avrebbero dovuto essere comunicate al Ministro dell'Ambiente, al Ministro della Sanità e al Presidente della Regione entro tre giorni dalla loro emissione ed avrebbero potuto avere efficacia per un periodo non superiore a sei mesi. Il quarto comma del citato art. 13 precisava che le ordinanze di cui al comma primo non avrebbero potuto essere reiterate per più di due volte. Il testuale riferimento alle ordinanze di cui al comma primo (quelle, cioè, che non avrebbero potuto avere efficacia per un periodo superiore a sei mesi) induce a ritenere, ai sensi dell'art. 12, primo comma, disp. prel. c.c. (nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse), che il legislatore, ferma la prescrizione relativa all'efficacia necessariamente infrasemestrale delle singole ordinanze di cui al primo comma, abbia inteso consentire, con la disposizione di cui al quarto comma, che le stesse potessero essere reiterate per non più di due volte (sino, quindi, ad un periodo massimo non superiore ai diciotto mesi). D'altronde, una diversa interpretazione delle due disposizioni condurrebbe a risultati sostanzialmente paradossali ed incomprensibili, come, ad esempio, alla conseguenza che risulterebbe legittima una singola ordinanza contingibile ed urgente con efficacia semestrale, ma risulterebbe illegittima una quarta ordinanza di identico contenuto con efficacia mensile che reiteri per la terza volta una precedente ordinanza con efficacia mensile già due volte reiterata con ordinanze parimenti di efficacia

mensile. In realtà sembra al Collegio che il legislatore, con l'indicazione del citato termine semestrale, abbia voluto evitare un utilizzo non adeguatamente ponderato dell'ordinanza contingibile ed urgente, imponendo alle competenti Amministrazioni un termine massimo di efficacia dei provvedimenti, decorso il quale le Amministrazioni stesse erano chiamate a verificare in modo esplicito l'effettiva persistenza della situazione straordinaria e a provvedere eventualmente in modo espresso e formale attraverso la reiterazione dello strumento extra ordinem di cui all'art. 13 d.lgs. n. 22/1997.»

**Sintesi: Nel caso di provvedimenti che siano meramente limitativi della sfera giuridica del destinatario (che non pongano cioè a carico di questi specifici adempimenti), l'effettiva conoscenza dell'atto - cioè la conoscenza dello stesso anche non a seguito di una rituale comunicazione - rileva solo ai fini della decorrenza del termine decadenziale per l'impugnazione dello stesso in sede giurisdizionale. Le ordinanze ex art. 13 d.lgs. n. 22/1997 non sono provvedimenti ricettizi.**

Estratto: «Per quanto attiene alla censura relativa all'omessa notifica dei provvedimenti impugnati, deve innanzitutto osservarsi che la necessità di una rituale comunicazione dell'atto è un profilo che interessa - non la legittimità ma - l'efficacia dei provvedimenti che presentino natura ricettizia, cioè di quegli atti che pongono a carico del destinatario obblighi specifici e positivi e la cui esecuzione implica necessariamente un comportamento attivo dell'interessato, con la duplice conseguenza che in questo caso l'efficacia del provvedimento non può prescindere dalla sua formale conoscenza da parte del destinatario e che, in difetto di una rituale comunicazione, quest'ultimo non è neppure titolare di un interesse a contestare il provvedimento in sede giurisdizionale (in quanto il provvedimento stesso, in difetto di una rituale comunicazione, non dispiega alcun effetto). Nel caso di provvedimenti che siano invece meramente limitativi della sfera giuridica del destinatario (che non pongano cioè a carico di questi specifici adempimenti), l'effettiva conoscenza dell'atto - cioè la conoscenza dello stesso anche non a seguito di una rituale comunicazione - rileva solo ai fini della decorrenza del termine decadenziale per l'impugnazione dello stesso in sede giurisdizionale. Le ordinanze impugnite con il ricorso n. 1876/1999 non sono provvedimenti ricettizi (non pongono cioè obblighi positivi a carico della ricorrente), ma sono atti con cui la sfera giuridica della stessa ha subito una limitazione e che la ricorrente ha impugnato in sede giurisdizionale avendone evidentemente avuto piena ed effettiva conoscenza (profilo che, comunque, non attiene, per quanto detto, alla legittimità o all'efficacia dei provvedimenti di cui si tratta, ma può semmai rilevare ai fini della tempestività della loro impugnazione).»

**Sintesi: La previsione di cui all'art. 13, terzo comma, d.lgs. n. 22/1997, che impone l'indicazione delle norme cui si intende derogare, non va intesa in modo formalistico, ma tenendo conto del tenore complessivo del provvedimento e facendo applicazione sia delle norme che ordinariamente disciplinano l'interpretazione degli atti amministrativi sia di quelle che disciplinano l'interpretazione della legge, avuto riguardo alla funzione (anche) normativa dei provvedimenti contingibili ed urgenti, i quali, in quanto assunti in deroga alle previsioni vigenti, non solo dispongono in concreto con riferimento ad un caso specifico, ma delineano anche, nel rispetto dei noti e invalicabili principi costituzionali e generali, la particolare cornice normativa in cui il provvedimento stesso è destinato ad operare.**

Estratto: «La previsione di cui all'art. 13, terzo comma, d.lgs. n. 22/1997, che impone l'indicazione delle norme cui si intende derogare, non va intesa in modo formalistico, ma tenendo conto del tenore complessivo del provvedimento e facendo applicazione sia delle norme che ordinariamente disciplinano l'interpretazione degli atti amministrativi (cioè degli artt. 1362-1371 c.c.: sul punto cfr. da ultimo, Cons. St., Sez. V, n. 238/2013), sia di quelle che disciplinano l'interpretazione della legge (art. 12 disp. prel. c.c.), avuto riguardo alla funzione (anche) normativa dei provvedimenti contingibili ed urgenti, i quali, in quanto assunti in deroga alle previsioni vigenti, non solo dispongono in concreto con riferimento ad un caso specifico (ciò in cui consiste l'effetto tipico del provvedimento amministrativo), ma delineano anche, nel rispetto dei noti e invalicabili principi costituzionali e generali, la particolare cornice normativa in cui il provvedimento stesso è destinato ad operare. In questa prospettiva, risulta del tutto chiaro dal contenuto obiettivo e complessivo dei provvedimenti prefettizi impugnati con il ricorso n. 4804/1999 l'intenzione del Prefetto di intervenire, attraverso lo strumento contingibile ed urgente di cui all'art. 13 d.lgs. n. 22/1997, in deroga all'ordinaria disciplina di cui al citato d.lgs. n. 22/1997.»

TAR SICILIA, SEZIONE I CATANIA n.2372 del 27/11/2006 - Relatore: Pancrazio Maria Savasta - Presidente: Vincenzo Zingales

**Sintesi: Se è pur vero che l'art. 13 del d.p.r. n. 22/1997 conferisce un potere specifico di intervento agli amministratori degli enti territoriali locali, è altrettanto vero che detto potere recede, per transitare nell'alveo della potestà unificatrice e centrale del Prefetto, ove il substrato motivazionale dell'intervento non risieda soltanto nella necessità di fronteggiare un'esigenza strettamente sanitaria, ma una più complessa ed articolata relativa all'ordine pubblico.**

**Sintesi: Il potere prefettizio di sostituzione appare giustificato ove il pressante interesse pubblico alla salute venga assorbito da uno più complesso, determinato dalla sussistenza, altresì, di ulteriori motivi di ordine pubblico da fronteggiare, se del caso, anche con l'ausilio delle Forze dell'Ordine.**

Estratto: «Ritiene il Collegio, quindi, che se è pur vero che l'art. 13 del d.p.r. n. 22/1997 conferisce un potere specifico di intervento agli amministratori degli enti territoriali locali, è altrettanto vero che detto potere recede, per transitare nell'alveo della potestà unificatrice e centrale del Prefetto, ove il substrato motivazionale dell'intervento non risieda soltanto nella necessità di fronteggiare un'esigenza strettamente sanitaria, ma una più complessa ed articolata relativa all'ordine pubblico. In altri termini, il potere prefettizio di sostituzione, oltre ad essere espressamente conferito dalla riserva contenuta nella norma di cui all'art. 13 in esame, appare giustificato ove il pressante interesse pubblico alla salute venga assorbito da uno più complesso, determinato dalla sussistenza, altresì, di ulteriori motivi di ordine pubblico da fronteggiare, se del caso, anche con l'ausilio delle Forze dell'Ordine. Ed a fronte dell'inerzia della competente Provincia e alla luce dei focolai di evidente malcontento, sfociato in concrete manifestazioni di protesta e di pericolo per la pubblica incolumità, il Prefetto bene e legittimamente ha azionato i propri poteri di intervento, fatti espressamente salvi, si ribadisce, dai prodromi dell'art. 13 e formalizzati all'art. 20 del R.D. 383/34, che, accanto agli interventi contingibili ed urgenti in materia sanitaria, associa, come del resto è

ovvio che sia, anche quelli relativi a motivi di “sicurezza pubblica interessanti l’intera provincia o più comuni della medesima”.Risulta evidente che, a fronte dell’inerzia del Presidente della Provincia e dei gravi fatti rappresentati nel provvedimento, il Prefetto ha disposto la requisizione dell’area, azionando quel potere tipico discendente dalle norme richiamate, dall’art. 2 del R.D. 773/1931 e proprio dall’art. 7 della L.A.C. n. 2248/1865, che prevede “allorché per grave necessità pubblica l’autorità amministrativa debba senza indugio disporre della proprietà privata . . ., essa provvederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti”.Né può dirsi che la Prefettura si sia trovata innanzi ad una situazione prevedibile, conseguenza diretta di eventi scaturiti in un lungo lasso di tempo o frutto di una trattativa tra le parti, di tal guisa che possa dirsi che abbia esercitato il proprio potere al di fuori degli stretti limiti che la norma prevede a garanzia proprio del raggiungimento dell’interesse alla regolamentazione dell’ordine pubblico (Tar Catanzaro, I, 27.4.2005, n. 692).In altri termini, la requisizione è possibile ove, come nel caso in esame, la necessità di entrare in possesso degli immobili sia conseguenza di eventi straordinari ed imprevedibili, ove l’imprevedibilità va intesa come impossibilità di ricorrere ai rimedi ordinari previsti dall’ordinamento, impossibilità che deve tuttavia derivare da ragioni estranee alla sfera della p.a., e non essere imputabile a negligenza della stessa (cfr. T.A.R. Sicilia Catania, sez. I, 26 aprile 2004, n. 1154).Consegue, pertanto, la non divisibilità del motivo di ricorso, anche nella parte in cui viene contestata la possibilità di procedere con la requisizione, in luogo della procedura espropriativa, che, invece, presuppone, come appare in maniera del tutto evidente anche dalla norma invocata in ricorso (art. 2, comma 4, della l.n. 5.3.1982, n. 62), la stabilità di una situazione e non l’imprevedibilità della stessa.»

## **PROCEDURE ATIPICHE O ALTERNATIVE --> ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI --> ART. 13 DPR 22/1997 --> OCCUPAZIONE DIVENUTA ILLEGITTIMA**

TAR LAZIO, SEZIONE I ROMA n.10433 del 14/12/2012 - Relatore: Solveig Cogliani -  
Presidente: Calogero Piscitello

**Sintesi: L’assunzione di un provvedimento di occupazione di suolo privato per lo sversamento di materiali di risulta in esecuzione di ordinanza contingibile ed urgente ex art 13 d. lg. 1997 n. 22, delimita l’occupazione in un arco temporale ben determinato. Dispone la norma, infatti, che, in assenza di ulteriori provvedimenti, a livello regionale e statale, l’occupazione del fondo non possa essere prolungata oltre 120 giorni dall’adozione del provvedimento; ne consegue che l’occupazione del fondo diviene illegittima a decorrere dal 120° giorno dall’adozione dell’ordinanza da parte del Presidente della Regione.**

Estratto: «4 – Allo scopo di definire l’arco temporale cui ricondurre la pretesa della Società ricorrente, nonché le posizioni di legittimazione passiva, va rilevato che l’istante deduceva l’illegittimità dell’occupazione protrattasi senza termine dal giorno della prima ordinanza sindacale contingibile e urgente.Orbene, a riguardo, non può che evidenziarsi che il primo provvedimento emesso anteriormente alla dichiarazione dello stato di emergenza appare – oltre che per la natura intrinseca dell’atto – superato dalla successiva ordinanza n. 948 del

25 giugno 1998 con cui il Presidente della Regione Campania ha autorizzato, nell'ambito del piano dei siti idonei, lo sversamento ai sensi dell'art. 13 d.lgs. febbraio 1992 n. 22. Disponeva, infatti, l'art. 13 cit., allora vigente ( e successivamente abrogato dall'art. 264, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) che: "1. Fatto salvo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, qualora si verificino situazioni 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, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Dette ordinanze sono comunicate al Ministro dell'ambiente, al Ministro della sanità e al presidente della regione entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi. 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 diffida il Presidente della Giunta regionale a provvedere entro un congruo termine, 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 lo esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali. 4. Le ordinanze di cui al comma 1 non possono essere reiterate per più di due volte. Qualora ricorrano comprovate necessità, il Presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente può adottare, sulla base di 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 alla Commissione dell'Unione Europea". Dalla lettura della norma si evincono due elementi determinanti ai fini della controversia in esame. L'ordinanza n. 948 è stata assunta dal Presidente della Regione Campania nell'ambito delle competenze delineate dall'art. 13 citato. Di tal chè essa pur traendo giustificazione dalla particolare situazione di emergenza determinatasi a seguito degli eventi calamitosi, risulta emanata dall'organo regionale non nella qualità di commissario delegato. Peraltro, per quanto attiene al riparto ordinario delle competenze, l'art. 19 del medesimo d.lgs. n. 22 del 1997 stabiliva la competenza regionale per la "a) la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le Province ed i comuni, dei piani regionali di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 22". Ulteriormente, va evidenziato che l'art. 13 disponeva il termine entro il quale è legittima l'assunzione di disposizioni extra ordinem: 120 giorni dall'adozione, a seguito dei quali – essendo ammissibile una sola proroga - il Presidente della Regione deve assumere le iniziative idonee a garantire lo smaltimento dei rifiuti ed ove non provveda, pur a seguito di diffida del Ministro dell'ambiente, è ammesso il potere sostitutivo dell'Autorità statale. Questa Sezione ha avuto modo di precisare che "La Corte Costituzionale ha posto in evidenza che, con la legge 24 febbraio 1992 n. 225, il Legislatore statale "ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico" (sentenze n. 129 del 2006 e n. 327 del 2003). In tale prospettiva, le competenze e le relative responsabilità sono state ripartite tra i diversi livelli istituzionali di governo in relazione alle seguenti tipologie di eventi che possono venire in rilievo: - eventi da fronteggiare mediante interventi attuabili dagli enti e dalle amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2,

comma 1, lettera a);- eventi che impongono l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, comma 1, lettera b);- calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità o estensione, richiedono mezzi e poteri straordinari (art. 2, comma 1, lettera c).In particolare, lo Stato, sulla base di quanto previsto dall'art. 5 della L. n. 225 del 1992, ha una specifica competenza a disciplinare gli eventi di natura straordinaria di cui al citato art. 2, comma 1, lettera c).Tale competenza si sostanzia nel potere del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi.L'esercizio di questi poteri - come è stato specificato dalla normativa successivamente intervenuta - deve avvenire d'intesa con le Regioni interessate, sulla base di quanto disposto dall'art. 107 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), nonché dall'art. 5, comma 4-bis, del D.L. 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile) convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della L. 9 novembre 2001, n. 401.Per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza possono essere adottate ordinanze - anche da parte dei Commissari delegati (art. 5, comma 4, della L. n. 225 del 1992; sentenza n. 418 del 1992) - in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2, della stessa L. n. 225 del 1992).Appare opportuno, inoltre, sottolineare che l'art. 107, comma 1, lettere b) e c), del D.Lgs. n. 112 del 1998 ha chiarito che tali funzioni hanno rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte della legge regionale (sentenza n. 82 del 2006).La Corte Costituzionale ha anche avuto modo di rilevare che le previsioni contemplate nei richiamati articoli 5 della L. n. 225 del 1992 e 107 del D.Lgs. n. 112 del 1998 sono "espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione)" (sentenze nn. 82 del 2006 e 327 del 2003).Lo Stato è, dunque, legittimato a regolamentare - in considerazione della peculiare connotazione che assumono i "principi fondamentali" quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale - gli eventi di natura straordinaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della stessa L. n. 225 del 1992, anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie.Quanto sopra osservato non implica, tuttavia, che l'emergenza possa giustificare "un sacrificio illimitato dell'autonomia regionale": la salvaguardia delle attribuzioni legislative regionali viene garantita, infatti, attraverso la configurazione di un potere di ordinanza, eccezionalmente autorizzato dal Legislatore statale, ben definito nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio (Corte Costituzionale, sentenze n. 127 del 1995 e n. 418 del 1992).La L. n. 225 del 1992, in relazione ai profili indicati, risponde a queste esigenze, circoscrivendo il predetto potere in modo da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali, attraverso il riconoscimento della sussistenza di un nesso di adeguatezza e proporzione tra le misure adottate e la qualità e natura degli eventi, la previsione di adeguate forme di leale collaborazione e di concertazione nella fase di

attuazione e organizzazione delle attività di protezione civile (art. 5, comma 4-bis, del decreto-L. n. 343 del 2001), nonché la fissazione di precisi limiti, di tempo e di contenuto, all'attività del Commissario delegato.” (T.A.R. Lazio Roma Sez. I, Sent., 02-02-2012, n. 1140). Da quanto evidenziato si evince, pertanto, che i poteri del Commissario delegato, in forza del decreto che dichiara la situazione di emergenza e calamità, sono quelli strettamente attribuiti dall'ordinanza della Presidenza del Consiglio, nonché giustificati dalle esigenze di coordinamento e unitarietà dell'intervento, che tuttavia non escludono la persistenza di attribuzioni regionali. Nella specie, il provvedimento di determinazione del piano, pur traendo motivazione dalla particolare situazione di urgenza, non appare esulare dai compiti propri del Presidente della Regione, essendone prevista specificamente la competenza dalla legge dello Stato senza che sia necessaria la qualità di Commissario delegato per l'emergenza. Tale aspetto comporta che l'assunzione del provvedimento ai sensi dell'art. 13, l. n. 22 del 1997 delimiti l'occupazione in un arco temporale ben determinato, non potendo essa essere protratta oltre il termine previsto dalla norma per il tutto il periodo dell'emergenza. Dispone la norma, infatti, che, in assenza di ulteriori provvedimenti, a livello regionale e statale, l'occupazione del fondo non possa essere prolungata oltre 120 giorni dall'adozione del provvedimento; ne consegue che – nella specie – l'occupazione del fondo di titolarità della ricorrente è divenuta illegittima a decorrere dal 120° giorno dall'adozione della richiamata ordinanza del Presidente della Regione dell'ottobre del 1998.»

## **PROCEDURE ATIPICHE O ALTERNATIVE --> ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI --> ART. 13 DPR 22/1997 --> OCCUPAZIONE DIVENUTA ILLEGITTIMA --> RESPONSABILITÀ**

TAR LAZIO, SEZIONE I ROMA n.10433 del 14/12/2012 - Relatore: Solveig Cogliani -  
Presidente: Calogero Piscitello

**Sintesi: In ipotesi di occupazione di suolo privato, effettuata per lo sversamento di materiali di risulta in esecuzione di ordinanza contingibile ed urgente ex art 13 d. lg. 1997 n. 22, divenuta illegittima a seguito della scadenza dei termine di 120 giorni previsto dalla norma, i responsabili dell'illecito debbono essere individuati sia nei soggetti che hanno avviato il procedimento autoritativo, poi non ritualmente conclusosi, sia in coloro che hanno concorso nell'occupazione sine titulo continuando a sversare il materiale, in assenza di un idoneo titolo legittimante.**

Estratto: «Ricondotto l'oggetto della pretesa al ristoro del danno cagionato da un illecito di tipo aquiliano, è evidente che i soggetti legittimati passivi devono essere identificati con i responsabili dell'illecito medesimo, che tuttavia debbono essere individuati sia nei soggetti che hanno avviato il procedimento autoritativo, poi non ritualmente conclusosi sia in coloro che hanno concorso nell'occupazione sine titulo (Cons. Stato Sez. IV, Sent., 28 novembre 2012, n. 6012; sulla solidarietà dei soggetti obbligati cfr. Cons. Stato, Ad. Pl., 30 luglio 2007, nr. 9). Ne consegue che, pur essendo cessata l'efficacia dei provvedimenti d'urgenza comunali, non può essere esclusa la legittimazione passiva degli Enti locali, che, tuttavia, hanno continuato a sversare il materiale, concretamente perseverando l'illegittimo

comportamento dannoso consistente nell' occupazione del fondo, in assenza di un idoneo titolo legittimante.»

## **PROCEDURE ATIPICHE O ALTERNATIVE --> ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI --> ART. 13 DPR 22/1997 --> OCCUPAZIONE DIVENUTA ILLEGITTIMA --> TUTELA RISARCITORIA/RESTITUTORIA**

TAR LAZIO, SEZIONE I ROMA n.10433 del 14/12/2012 - Relatore: Solveig Cogliani -  
Presidente: Calogero Piscitello

**Sintesi: In ipotesi in cui l'occupazione di suolo privato, effettuata per lo sversamento di materiali di risulta in esecuzione di ordinanza contingibile ed urgente ex art 13 d. lg. 1997 n. 22, sia divenuta illegittima a seguito della scadenza dei termine di 120 giorni previsto dalla norma, deve essere assicurata la restituzione del bene previa riduzione in pristino dello stato dei luoghi; in alternativa alla restituzione l'Amministrazione può attivarsi perché il possesso legittimo si converta in possesso legittimo a seguito di un valido titolo di acquisto, ai sensi dell'art. 42 bis DPR 327/2001.**

**Sintesi: In ipotesi in cui l'occupazione di suolo privato, effettuata per lo sversamento di materiali di risulta in esecuzione di ordinanza contingibile ed urgente ex art 13 d. lg. 1997 n. 22, sia divenuta illegittima a seguito della scadenza dei termine di 120 giorni previsto dalla norma, l'Amministrazioni deve anche risarcire il danno per l'occupazione illegittima a far data dal momento in cui il possesso è divenuto illegittimo sino alla restituzione effettiva del bene, da calcolarsi, in assenza diversa prova di entità del danno, negli interessi legali calcolati sul valore, all'epoca dell'immissione in possesso, della superficie occupata, oltre rivalutazione ed interessi.**

Estratto: «Tuttavia, va anche rilevato che la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (6 marzo 2007, n.43662) ha ritenuto preclusa la possibilità di ravvisare una "espropriazione indiretta" o "sostanziale" in assenza di un idoneo titolo previsto dalla legge e che, sulla base di tale orientamento, il Consiglio di Stato (sez. IV, 30 gennaio 2006, n. 290) ha affermato che l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica non fa venire meno l'obbligo dell'amministrazione di restituire al privato il bene illegittimamente appreso sulla base di un superamento dell'interpretazione che riconnetteva alla costruzione dell'opera pubblica e all'irreversibile trasformazione dei suoli effetti preclusivi o limitativi della tutela in forma specifica del privato operata in relazione al diritto comune Europeo. Tale conclusione si fonda sulla base dell'esame della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, rispetto al quale il quadro normativo e giurisprudenziale nazionale previgente non appariva aderente alla Convenzione Europea e, in particolare, al Protocollo addizionale n. 1 (sentenza 30 maggio 2000, ric. 31524/96, Società Belvedere Alberghiera, in cui, la Corte ha ritenuto che la realizzazione dell'opera pubblica non fosse impedimento alla restituzione dell'area illegittimamente espropriata, e ciò indipendentemente dalle modalità - occupazione acquisitiva o usurpativa - di acquisizione del terreno).Con una recente pronunzia questa Sezione (sent. 12 novembre 2012, n. 9260) ha ricordato che, in forza dei menzionati principi "si è ritenuto che il proprietario del fondo illegittimamente occupato dall'amministrazione,

caratteristiche proprie delle ordinanze ex art. 50, comma 5, T.U.E.L..Invero, da un lato nella fattispecie in esame sono del tutto assenti i presupposti della contingibilità e dell'urgenza richiesti dalla legge: nel provvedimento impugnato non si menziona alcuna situazione eccezionale ed imprevedibile da cui sia scaturito un pericolo concreto ed effettivo per i beni tutelati (salute pubblica ed ambiente) in caso di mancato intervento della P.A. con il rimedio extra ordinem in discorso, anziché con gli strumenti ordinari previsti dall'ordinamento. Al contrario, la circostanza che la convenzione stipulata il 18 dicembre 2008 tra il Comune di Terracina, l'Acqualatina S.p.A. e la Terracina Sviluppo S.p.A. già prevedesse, al punto 6), il ricorso allo strumento extra ordinem per imporre l'obbligo di allaccio alla pubblica fognatura (cfr. doc. 9 allegato al ricorso), dimostrando un intento per così dire programmatico della P.A. di ricorrere al predetto strumento, è manifestamente incompatibile con i suindicati presupposti dell'eccezionalità, immediatezza ed imprevedibilità della situazione emergenziale, legittimanti l'esercizio del potere di ordinanza. In secondo luogo, non vi è nel provvedimento impugnato alcuna traccia dell'indispensabile previa analisi dell'impossibilità di ricorrere agli strumenti ordinari previsti dall'ordinamento per fronteggiare la situazione di (preteso) pericolo. Ciò, del resto, non sorprende, visto il già ricordato intento "programmatico" della P.A. di avvalersi dello strumento extra ordinem: un intento che ha condotto, quindi, la P.A. a trascurare, del tutto illegittimamente, la possibilità di perseguire la tutela della salute pubblica e dell'ambiente con i rimedi a disposizione della P.A. stessa. Infine, è del tutto assente il carattere della provvisorietà ed anzi, il contenuto dell'ordinanza impugnata ne evidenzia l'intento di dettare con essa una disciplina stabile e definitiva della fattispecie regolata. Alla luce di quanto detto, deve perciò concludersi che nel caso di specie, nonostante il collegamento con le esigenze di protezione dell'igiene e della salute pubblica (un presupposto necessario, ma non sufficiente), il ricorso al potere di ordinanza non fosse giustificato, in difetto degli altri presupposti normativamente stabiliti (cfr. T.A.R. Toscana, Sez. II, n. 1006/2004, cit.): donde la fondatezza della doglianza ora analizzata.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2168 del 16/04/2010 - Relatore: Raffaele Greco -  
Presidente: Pier Luigi Lodi

**Sintesi: Fra i presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente vi è l'impossibilità di far fronte alla situazione di pericolo con l'ausilio degli ordinari strumenti all'uopo predisposti dall'ordinamento.**

Estratto: «4.2. Ma, quel che più conta, anche a voler seguire la prospettazione di parte appellante, considerando l'ordinanza impugnata espressione del potere del Sindaco di cui all'art. 54 del d.lgs. nr. 267 del 2000, appare evidente il difetto dei presupposti per l'esercizio di tale potere. E difatti, in disparte quanto osservato dal primo giudice in ordine ai dubbi che possono sussistere circa l'effettiva sussistenza di una situazione di urgenza, in considerazione del lungo lasso di tempo decorso dall'insorgere del problema concernente la proprietà Allavena, è noto che fra i presupposti per l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente vi è l'impossibilità di far fronte alla situazione di pericolo con l'ausilio degli ordinari strumenti all'uopo predisposti dall'ordinamento. Tale presupposto, discendente dal principio di "tipicità" degli atti amministrativi (in quanto ripugna all'ordinamento il ricorso a poteri straordinari per fronteggiare situazioni che avrebbero potuto altrettanto efficacemente essere affrontate con strumenti ordinari), palesemente non ricorre nel caso di specie. Infatti,

l'esigenza di intervenire tempestivamente sulla proprietà interessata al pericolo per eseguirvi i lavori già deliberati avrebbe potuto essere soddisfatta attraverso un corretto impiego del già citato strumento dell'occupazione d'urgenza ex art. 22 bis del d.P.R. nr. 327 del 2001, ciò che nella specie non è avvenuto; in particolare, non è dato in alcun modo comprendere il perché la dichiarazione di pubblica utilità delle opere sia stata inserita nella stessa ordinanza impugnata, e non nella precedente delibera di approvazione del progetto dei lavori risalente a quasi un anno prima (il che, a tacer d'altro, avrebbe consentito l'avvio di una legittima procedura espropriativa, nell'ambito della quale poi in ipotesi di urgenza provvedere in base al citato art. 22 bis).»

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.2534 del 09/03/2010 - Relatore: Maria Barbara Cavallo -  
Presidente: Nicolò Monteleone

**Sintesi: La potestà del Sindaco di adottare provvedimenti contingibili e urgenti di cui all'art. 54, T.U.E.L. è strettamente finalizzata a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, con la conseguenza che il potere di urgenza può essere esercitato solo per affrontare situazioni di carattere eccezionale ed impreviste, che costituiscano concreta minaccia per la pubblica incolumità e per le quali non sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico.**

Estratto: «8. Parimenti, devono essere accolti i motivi aggiunti relativi all'ordinanza contingibile ed urgente emessa dal Sindaco, con la quale si è ordinato, con altra motivazione, la rimozione della recinzione realizzata dai ricorrenti. È evidente che detta ordinanza risulta sprovvista dei presupposti previsti dalla legge per la sua adozione, e in particolare, l'assenza dei presupposti di contingibilità ed urgenza di cui all'art. 54 del D.Lgs. 267/2000, in base al quale " 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." Nella specie, l'ordinanza basa le sue presunte ragioni d'urgenza sul contenuto di una nota del 28.01.2010 della Polizia Municipale che ha rilevato la chiusura di un accesso "laterale" al Liceo "S. Savarino", a causa della recinzione di cui è causa, concludendo per l'esistenza di "importanti problemi per la sicurezza e l'incolumità degli alunni pendolari" che, scendendo dall'autobus direttamente alla fermata sita sulla SS 186, si vedono costretti a percorrere la suddetta Statale in un tratto molto pericoloso. 8.1. Il Collegio ritiene che tali motivazioni non siano idonee a legittimare l'adozione di un'ordinanza d'urgenza ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 54 D.Lgs. 267/2000. Infatti, l'incontroso e condiviso orientamento giurisprudenziale (sul quale si è anche pronunciata recentemente la Sez. I<sup>a</sup> di questo Tribunale con la sentenza del 24 giugno 2009 n. 1114), ha ribadito che la potestà del Sindaco di adottare provvedimenti contingibili e urgenti è strettamente finalizzata a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, con la conseguenza che il potere di urgenza può essere esercitato solo per affrontare situazioni di carattere eccezionale ed impreviste, che costituiscano concreta minaccia per la pubblica incolumità e per le quali non sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico. Tale presupposto non ricorre se la situazione può essere

fronteggiata con rimedi di carattere corrente (per tutte Consiglio Stato, V, 11 dicembre 2007, n. 6366). Ed ancora, lo strumento giuridico eccezionale, dell'ordinanza di cui all'art. 54, T.U.E.L. soccorre in tutti i casi in cui l'utilizzo degli ordinari strumenti giuridici non consenta quell'immediatezza e quella particolare efficacia del rimedio che siano imposte dalle circostanze gravi e urgenti costituenti il presupposto per il ricorso all'istituto dell'ordinanza contingibile ed urgente che presenta, come è noto, una caratterizzazione sussidiaria rispetto agli ordinari rimedi ordinamentali, proprio allo scopo di consentire di intervenire in modo più rapido e diretto ove, in base a un giudizio discrezionale dell'Amministrazione, i rimedi ordinari, vuoi per la complessità ed eccessiva durata dei procedimenti, vuoi per l'insufficienza delle previsioni dispositive da essi consentite, non siano bastevoli al fine di garantire i beni supremi della salute pubblica e della pubblica e privata incolumità (da ultimo, T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 08 luglio 2009, n. 3790).»

TAR LAZIO, SEZIONE I ROMA n.13136 del 18/12/2009 - Relatore: Silvia Martino - Presidente: Giorgio Giovannini

**Sintesi: Alla luce del disposto di cui all'art. 5 della L. 225/1992, i provvedimenti che devono contenere l'indicazione delle "principali norme a cui si intende derogare" sono "le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti" adottate nella fase di attuazione degli interventi, vale a dire gli atti da emanarsi da parte del commissario delegato. In altri termini, l'O.P.C.M. delimita l'eventuale esercizio del potere di deroga, mentre il provvedimento che in concreto procede a "commisurare" siffatta consentita derogabilità alla normativa vigente è l'atto commissariale.**

Estratto: «3.3. Meritano invece condivisione le censure relative all'omissione delle garanzie partecipative, sia pure riguardate alle luce delle coordinate di legittimità che devono assistere l'individuazione della normazione suscettibile di essere "derogata" dall'esercizio del potere ordinatorio della Presidenza del Consiglio e del Commissario delegato. La Sezione ha già più volte chiarito la distinzione tra potere di deroga al quadro normativo primario e provvedimenti attuativi emessi dal soggetto delegato, sia pure con riferimento ad altra situazione di emergenza, analoga a quella in esame (cfr., tra le tante, la sentenza n. 14146 del 28 dicembre 2007). Anche nel caso di specie, le disposizioni derogate (o meglio derogabili) sono state individuate, direttamente dall'organo titolare del potere (cfr., ad esempio l'art. 3 dell'O.P.C.M. n. 2980 del 1999, nonché l'art. 1 dell'O.P.C.M. n. 3335/2004). Ora, l'art. 5 della legge 225/1992, ai commi 2 e seguenti, disciplina nel seguente modo la situazione determinata dalla deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri: - "2. Per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1, si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli articoli 12, 13, 14, 15 e 16, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico [...] ; - 4. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, ...per l'attuazione degli interventi di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, può avvalersi di commissari delegati. Il relativo provvedimento di delega deve indicare il contenuto della delega dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio; - 5. Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate". Risulta evidente dalla lettura dell'art. 5 che i provvedimenti che devono contenere l'indicazione delle "principali norme a cui si

intende derogare” sono, appunto, “le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti” adottate nella fase di attuazione degli interventi, vale a dire gli atti da emanarsi da parte del commissario delegato. Non appare infatti dubbio che il contenuto delle citate ordinanze presidenziali non riguarda, ex se considerato, l’“attuazione degli interventi di emergenza”: non disponendo esse alcuno degli interventi indicati, piuttosto affidati al designato organismo commissariale. I provvedimenti del Presidente del Consiglio si inquadrano, piuttosto, nell’ambito del comma 4 dell’art. 5 della legge 225/1992, essendo il relativo contenuto interamente diretto a delegare le funzioni ad un commissario individuando “i tempi e le modalità” dello svolgimento dell’incarico. Le ordinanze in questione, dunque, non sono dirette ad ottemperare a quanto prescritto dal comma 5 dell’art. 5 della legge 225, bensì ad adempiere all’esigenza di “indicare il contenuto della delega dell’incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio”, di cui al precedente comma 4. Il Presidente del Consiglio ha, in tal modo, delimitato il campo del potere di deroga alla legislazione vigente indicando il novero delle leggi che il commissario avrebbe potuto derogare “nei limiti strettamente necessari per la realizzazione degli interventi” (come testualmente disposto, nel caso in esame, dall’art. 1 dell’o.P.C.M. 3335/2004 relativamente alla derogabilità del d.P.R. 327/2001). In altri termini, l’O.P.C.M. delimita l’eventuale esercizio del potere di deroga, mentre il provvedimento che in concreto procede a “commisurare” siffatta consentita derogabilità alla normativa vigente è l’atto commissariale. Né potrebbe essere altrimenti, visto che la deroga è funzionale della realizzazione degli interventi che nella specie è stata per l’appunto affidata al commissario delegato.»

**Sintesi: Affinché l’eccezionale potere di deroga previsto dalla legge n. 225/1992, art. 5, possa dirsi compatibile con il sistema delle fonti, è imprescindibile che l’autorità amministrativa si faccia carico ex ante di individuare “le principali norme” che, applicabili in via ordinaria, pregiudicherebbero invece l’attuazione degli interventi di emergenza. L’indicazione deve essere preventiva e circostanziata non potendo, pertanto, essere supplita da un’indicazione generica, in maniera che sia possibile sostenere ex post l’inapplicabilità, in quanto derogata, di una norma con cui l’atto si ponga in contrasto.**

Estratto: «L’ordinanza presidenziale impone un uso della deroga accorto e limitato ai casi in cui sussista un nesso di strumentalità tra la temporanea sospensione delle norme e l’attuazione degli interventi (sottolineando, al riguardo, la correlazione fra la consentita derogabilità normativa e le esigenze strettamente necessarie per gli interventi stessi). Deve, conseguentemente, darsi atto che la possibilità di deroga alla legislazione vigente si attegga quale misura estrema, pur nell’ambito di una situazione intrinsecamente emergenziale: con la conseguenza che, affinché l’eccezionale potere di deroga possa considerarsi esercitato nell’ambito dei suddetti limiti (e possa dirsi scongiurato “qualsiasi pericolo di alterazione del sistema delle fonti”: cfr. Corte Costituzionale, 5-14 aprile 1995 n. 127), è imprescindibile che l’autorità amministrativa si faccia carico ex ante di individuare “le principali norme” che, applicabili in via ordinaria, pregiudicherebbero invece l’attuazione degli interventi di emergenza. L’onere di motivazione (art. 5, comma 5, della legge e art. 1 dell’O.P.C.M. 3335/2004) di cui il commissario deve principalmente farsi carico è quello diretto ad evidenziare il nesso di strumentalità necessaria tra l’esercizio del potere di deroga e l’attuazione degli interventi. Una simile valutazione deve essere necessariamente preventiva e la scelta conseguente delle norme da derogare, sia pure solo di quelle “principali”, deve essere indicata in maniera circostanziata: non potendo, pertanto, essere supplita da

un'indicazione generica, in maniera che sia possibile sostenere ex post l'inapplicabilità, in quanto derogata, di una norma con cui l'atto si ponga in contrasto. Una corretta interpretazione degli ambiti di legittima esercitabilità del potere di deroga alla legislazione vigente, quale riconosciuto al Commissario delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri in sede di attuazione degli interventi emergenziali ex art. 5 della legge 225/1992 impone, dunque, la circostanziata individuazione ex ante delle principali norme che, applicabili in via ordinaria, pregiudicherebbero l'attuazione degli interventi stessi; con la conseguenza che l'onere di motivazione, di cui il commissario deve farsi carico, deve obbligatoriamente volgersi ad evidenziare, con valutazione preventiva, il nesso di strumentalità necessaria tra l'esercizio del potere di deroga e l'attuazione dei detti interventi (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 27 gennaio 1998 n. 96).»

**Sintesi: Qualora le ordinanze presidenziali, adottate ai sensi dell'art. 5 della legge 225/1992, non rechino una puntuale indicazione delle norme suscettibili di deroga ma la derogabilità venga consentita con riferimento ad interi corpi legislativi (nel caso di specie il D.P.R. 327/2001), l'esigenza giustificativa viene a transitare sui provvedimenti attuativi (ordinanze commissariali), nei quali dovrà essere necessariamente contenuta la motivata indicazione del nesso di strumentalità tra l'esercizio della deroga e l'emergenza da soddisfare, così da giustificare il ricorso alla deroga normativa.**

Estratto: «Può quindi ragionevolmente sostenersi che:- o le ordinanze presidenziali, adottate ai sensi dell'art. 5 della legge 225/1992 recano una puntuale indicazione delle norme suscettibili di deroga (con ciò consentendo una immediata percezione delle esigenze sottese alla disposta derogabilità di una particolare disposizione, in ragione del soddisfacimento del pubblico interesse riveniente dal dichiarato stato emergenziale e dalla necessità di attuare in conseguenti interventi);- ovvero, laddove la derogabilità venga consentita con riferimento ad interi corpi legislativi (quali, appunto, il D.P.R. 327/2001), allora l'esigenza giustificativa (in ordine alla derogabilità di disposizioni normative di rango primario) viene a transitare sui provvedimenti attuativi, nei quali dovrà essere necessariamente contenuta la motivata indicazione del nesso di strumentalità tra l'esercizio della deroga e l'emergenza da soddisfare, così da giustificare il ricorso alla deroga normativa. L'interpretazione della Sezione circa il descritto "schema bifasico" dell'attuazione degli interventi emergenziali, è stata confermata dal Consiglio di Stato, il quale ha evidenziato che "l'articolarsi degli interventi in deroga alle leggi vigenti su due livelli gerarchicamente ordinati [...] costituisce l'ipotesi normale di attuazione degli interventi emergenziali tutte le volte in cui l'Amministrazione, per ragioni di maggiore vicinanza al territorio interessato e di maggiore efficacia delle determinazioni da assumere, ritenga di affidarsi ad un organo straordinario; sotto tale profilo il Commissario delegato, ex art. 5, comma III, della l. n. 225 del 1992, lungi dall'essere un mero esecutore di determinazioni governative, ha il fondamentale ruolo di rendere operative le possibilità di deroga alla normativa di legge, con puntuali statuizioni relative alle singole situazioni di fatto" (Cons. St., decisione n. 3731/2008). Il Commissario delegato è in definitiva tenuto, ove a tanto non abbia provveduto il Presidente del Consiglio, ad indicare in maniera puntuale le principali norme da derogare e le ragioni che giustificano la deroga nei singoli casi. Del resto, le ordinanze contemplate dall'art. 5 della l. n. 225 del 1992, rientrano "nel più ampio genus delle ordinanze di necessità e urgenza, e debbono pertanto rispettarne i parametri di legittimità (in tal senso cfr. Corte Cost., 14 aprile 1995, n. 127)".»