

Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. V) n. 3264/06

Ordinanze contingibili ed urgenti in materia di inquinamento atmosferico da circolazione stradale in centro abitato

L'inquinamento atmosferico non può essere preventivamente valutato nella sua evoluzione temporale: per tale motivo, ben può essere stabilito un intervento a tempo non determinato. È, invero, da disattendere la tesi della temporaneità o provvisorietà come carattere ineliminabile delle ordinanze contingibili ed urgenti, giacché questa qualificazione si mostra, in via di principio, non condivisibile se lo strumento apprestato deve essere elastico, perché si deve adeguare alle più imprevedibili o impreviste situazioni di rischio per gli interessi contemplati dalla legge (Nelle specie, l'ordinanza di divieto di circolazione per superamenti del parametro PM10 era stata adottata "sino a nuovo ordine o sino alla revoca" per ragioni di tutela della salute pubblica).

FATTO

1. Il ricorso in appello n. 4650 del 2005 è proposto dal comune di Carmagnola. È stato notificato alle parti specificate in epigrafe in data 18 maggio 2005 e depositato il 1° giugno.

È chiesta la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, I Sezione, n. 1064/2005, pubblicata in data 20 aprile e notificata il 28 aprile 2005.

2. La decisione del T.A.R. ha accolto il ricorso dei tre Comuni intimati per l'annullamento dell'ordinanza del sindaco di Carmagnola n. 26, in data 27 settembre 2004, recante divieto di circolazione a taluni mezzi in determinate zone del Comune.

3. Si sostiene, con l'appello, l'erroneità della sentenza, per la censura accolta, l'inammissibilità del ricorso introduttivo dei tre Comuni e la sua infondatezza per tutti i motivi ivi dedotti ed assorbiti con la pronunzia impugnata.

4. Si sono costituiti per resistere al ricorso i Comuni ricorrenti in primo grado. Con memorie del 16 giugno, del 25 luglio e del 7 dicembre 2005, contrastano tutte le tesi della controparte.

5. Si è costituita anche la Provincia di Cuneo, la quale, con memorie del 16 giugno e del 25 luglio 2005, si pone sulla medesima linea dei tre Comuni resistenti.

6. Si è, infine, costituito il Ministero dell'interno. Non ha prodotto scritti difensivi.

7. Alla camera di consiglio del 26 luglio 2005, è stata accolta la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata.

8. All'udienza del 20 dicembre 2005, il ricorso è stato chiamato per la discussione e, poi, trattenuto in decisione.

DIRITTO

1.1. Con l'impugnata sentenza n. 1064/05, pubblicata il 20 aprile 2005, il Tribunale amministrativo regionale del Piemonte, su ricorso dei comuni di Racconigi, di Caramagna Piemonte e di Casalgrasso, ha annullato l'ordinanza del sindaco di Carmagnola n. 26 del 27 settembre 2004.

1.2. Il provvedimento in questione, in espressa applicazione – pag. 7 – del potere di ordinanza di cui all'art. 50, commi 5 e 6, del T.U. 18 agosto 2000, n. 267, per i casi di emergenze sanitarie e di igiene pubblica, dispone a decorrere dal 3 ottobre 2004, per tutti i veicoli con "massa complessiva superiore a 35 quintali":

1.2.1. il divieto di transito in tutto il centro abitato, ma con puntuale specificazione di cinque strade, di cui quattro regionali ed una provinciale;

1.2.2. il divieto di transito su tutte le tratte interne delle strade regionali e provinciali, nonché su tutte le altre strade comunali;

1.2.3. esenzioni al divieto per una serie di veicoli dello stesso tipo, con specifiche previsioni o di esigenze locali o di impossibilità di utilizzazione della vicina autostrada "Torino-Savona" o di servizi di pubblica utilità o di "motivate e documentate esigenze", più genericamente enunciate.

Il divieto è posto "sino a nuovo ordine o sino alla revoca".

1.3. Questa la motivazione, nei suoi tratti essenziali, posta a premessa della parte dispositiva del provvedimento:

1.3.1. elenco delle quattro precedenti ordinanze di divieto o limitazione di traffico pesante nel territorio comunale, fra il 1997 ed il 31 ottobre 2003;

1.3.2. enunciazione delle ragioni di "tutela della salute pubblica", che avevano imposto quei divieti, con indicazione: dei risultati dei rilievi fonometrici eseguiti (pag. 5), dei limiti fissati dal d.p.r. 30 marzo 2004, n. 142, su contenimento e prevenzione dell'inquinamento acustico e sul superamento di essi;

1.3.3. esposizione delle condizioni di inquinamento atmosferico (pag. 6) rilevate dalle verifiche eseguite dall'organo regionale di protezione ambientale ARPA, con i dati "di particolare allarme", che ne sono emersi (pag. 7), anche nei primi cinque mesi del 2004,

con superamento delle "soglie limite" per 72 volte, "a fronte del limite annuo di 35 superamenti", con riguardo al parametro "PM 10";

1.3.4. considerazione della necessità di adeguamento ad una pronunzia del T.A.R. (n. 491 del 24 marzo 2004), sulla insussistenza delle condizioni per un provvedimento contingibile ed urgente, con riguardo alla motivazione, criticata dal giudice amministrativo, della precedente ordinanza n. 27/03 del 31 ottobre 2003 (pagg. 7 e 8);

1.3.5. esistenza di altre ragioni, inerenti alle cause dei predetti inquinamenti ed alla mancanza di interventi, in proposito, di Regione, Provincia e Prefettura;

1.3.6. valutazione e comparazione delle esigenze di salute pubblica con quelle di circolazione dei veicoli e con la situazione dei Comuni limitrofi, con conclusione per la presenza dei "presupposti igienico - sanitari" (pagg. 8 e 9), per imporre nuovamente "il divieto del traffico veicolare pesante".

2. La sentenza impugnata, pronunciata su ricorso dei tre Comuni suddetti (n. 1.1):

2.1. rileva che il provvedimento è stato dichiaratamente adottato in applicazione dell'art. 54 del d. lgs 18 agosto 2000, n. 267, e perciò respinge l'eccezione della difesa statale di difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'interno;

2.2. reputa fondato il secondo motivo del ricorso introduttivo, perché con il provvedimento è stata regolata una situazione a norma dell'art. 54, comma 2, del citato T.U. n. 267 del 2000. Questa disposizione però "consente soltanto di tamponare un'emergenza con rimedi eccezionali, in attesa dell'espletamento delle ordinarie procedure previste dall'ordinamento per il corretto esercizio dell'azione amministrativa, mentre il comma 3, che pur riguarda i <casi di emergenza connessi con il traffico e/o l'inquinamento atmosferico o acustico> attribuisce al sindaco il potere di incidere sui soli orari degli esercizi commerciali, degli esercizi pubblici, dei servizi pubblici e degli uffici, ma non anche di regolamentare in modo definitivo il traffico nel territorio comunale".

3. L'appello del Comune di Carmagnola è affidato a due critiche alla sentenza riferita e tratta, poi, delle censure assorbite dal primo giudice, per confutare anche queste.

4. Nell'ordine logico vanno esaminate le censure di inammissibilità del ricorso introduttivo.

Esse non meritano adesione.

4.1 Sostiene la difesa dell'appellante che i tre Comuni non hanno una posizione legittimante, che possa loro derivare dall'immaginabile incremento di traffico nel loro territorio, per effetto della misura contestata e che, per quel che riguarda i problemi di

natura sanitaria, essi ben possono intervenire regolando il traffico nel loro territorio, in attesa che le autorità preposte alla soluzione della questione adottino gli atti di loro competenza.

La censura non ha pregio.

In primo luogo, come si è sopra brevemente ricordato (al n. 1.3.6), il provvedimento è motivato con riguardo alla situazione di inquinamento atmosferico ed alla frequenza dei superamenti dei limiti di polveri sottili. È ivi (pag. 6) richiamata la deliberazione della Giunta regionale n. 14-7632 in data 11 novembre 2002. Dal suo contenuto il Comune sottolinea l'assegnazione del suo territorio "alla zona 1, e cioè a quella zona che presenta la maggiore criticità" e rimarca la sua "situazione isolata di assoluta emergenza", con riguardo ad altri Comuni, fra i quali quelli poi ricorrenti, posti in situazioni molto migliori. Dunque il provvedimento prende in considerazione effetti che, in qualche misura, possono riverberarsi sui Comuni che confinano o sono comunque investibili da una corrente di traffico pesante più consistente di quella esistente prima del divieto che impone nel suo centro abitato.

In altri termini, dallo stesso provvedimento si desume una posizione qualificata e differenziata dei Comuni in esso considerati.

In secondo luogo è, in ogni caso, agevolmente intuibile che il divieto di transito a quei mezzi pesanti, nelle strade del Comune, comporta la deviazione del relativo traffico su percorsi alternativi, quali sono, appunto, quelli esistenti nei Comuni circostanti. Tali sono i tre che hanno investito di impugnazione l'ordinanza. Ne segue, perciò, un palese possibile pregiudizio, per ciascuno dei Comuni, dei medesimi interessi a salvaguardare nel proprio territorio la salute dei propri abitanti.

Da qui il riconoscimento di una posizione, per ciascuna delle amministrazioni, tutelata dall'ordinamento, che consente loro di domandare il sindacato giurisdizionale sulla legittimità (e sul merito, come espressamente prevede l'art. 7 della l. 6 dicembre 1971, n. 1034, con il richiamo all'art. 1, n. 3, del T.U. 26 giugno 1924, n. 1058) delle ordinanze contingibili ed urgenti dei sindaci in materia, fra le altre, di igiene pubblica, come quella in esame.

4.2. Sotto altro profilo, il Comune lamenta inammissibilità dell'impugnazione della relazione del direttore della ripartizione edilizia, in data 27 ottobre 2003, e degli allegati alla relazione ARPA del 30 giugno 2004.

Questa censura è inammissibile: invero nessuno degli atti in esame ha formato oggetto di pronuncia del primo giudice, che, in qualche modo, possa essere lesiva della

posizione del Comune appellante. Non v'è, perciò, interesse a criticare nessuna statuizione in proposito.

5. Nel merito, si mostra fondata la censura avverso la sentenza del primo giudice, sulla riconosciuta violazione dell'art. 54 del citato T.U. 267/2000.

Infatti, l'ordinanza non è basata sulla suddetta norma.

Vero è che la disposizione dell'art. 54, commi 2 e 3, contempla provvedimenti contingibili ed urgenti che il sindaco può adottare, quale ufficiale del Governo, in determinate materie, quali i pericoli per l'incolumità dei cittadini (comma 2) e le emergenze connesse con il traffico o l'inquinamento atmosferico o acustico (comma 3), ma, in questa seconda ipotesi, soltanto con limitata sfera operativa, quali sono le modificazioni degli orari di esercizi pubblici e privati, di servizi pubblici e di uffici pubblici.

Ma al sindaco è, da tempo, riconosciuta, come competenza direttamente inerente al suo ufficio di amministratore locale, quella di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, "in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, a carattere esclusivamente locale": l'art. 50 del T.U. è la riproduzione di precedenti disposizioni di legge che tale potere hanno stabilito.

Orbene, non solo il provvedimento avverso dai tre Comuni richiama espressamente – come si è già sottolineato al n. 1.2 – questa seconda norma, attributiva del potere al sindaco "quale rappresentante della comunità locale", ma è palese che la misura adottata, alla stregua della puntuale ed analitica motivazione che reca, è pronunciata per far fronte ad una situazione di inquinamento atmosferico, che inerisce sicuramente agli ambiti delle emergenze sanitarie o di igiene pubblica, i quali, nella loro normale estensione, ricomprendono i rischi, ed i conseguenti danni, che ne possono derivare dal superamento dei limiti stabiliti per la quantità massime di PM 10 nel centro abitato.

6. Alla riforma della sentenza impugnata deve, perciò, ora seguire l'esame delle altre censure dedotte in primo grado con il ricorso introduttivo, richiamate dalle controparti e non esaminate, per sottinteso assorbimento, dal T.A.R.

6.1. Non fondata appare la censura di violazione dell'art. 50, ora esaminato.

Le premesse motivatorie del provvedimento, sopra succintamente menzionate, danno conto, con esauriente citazione delle verifiche fatte da organi del Comune e di altri enti, che l'inquinamento al quale si fa fronte è nel comune di Carmagnola. Non è invece dimostrato che sia presente in altri Comuni: il che, sarebbe, però, non rilevante per ostacolare la misura in esame, ma semmai fondamento per una corrispondente misura di

altre amministrazioni locali. Sono puntuali, invero, fra l'altro, sia il riferimento alla deliberazione 11 novembre 2002 della giunta regionale, con ascrizione di Carmagnola alla zona "1" di maggior inquinamento, mentre gli altri Comuni sono inseriti nella zona "3", sia le indicazioni dei livelli di inquinamento in molti periodi oggetto di accertamento, come di quelli, scesi a livelli meno pericolosi, nei periodi di imposizione dei divieti stabilita negli anni precedenti.

6.2. Sempre in tema di rispetto di disposizioni che contemplano interventi di altre amministrazioni, il provvedimento appare anche conforme, fra l'altro, tanto al comma 6 dell'esaminato art. 50 T.U. 267/2000, quanto alla legge reg.le Piemonte n. 43 del 7 aprile 2000.

6.2.1. La prima norma, invero, dispone che quando un'emergenza interessi il territorio di più comuni, ciascun sindaco assuma le misure necessarie, "fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma". Vale a dire in ragione della dimensione dell'emergenza e del possibile coinvolgimento di più ambiti territoriali.

6.2.2. La legge regionale, a sua volta, è emanata espressamente "per la tutela dell'ambiente in materia di inquinamento atmosferico". E detta disposizioni chiare in tema di competenze dei singoli enti territoriali:

a) l'art. 2 stabilisce le funzioni della Regione. Con riguardo al tema in esame, le riserva – al comma 1, lett. e) – la competenza di individuare "previa consultazione con le province ed i comuni interessati le zone in cui possono verificarsi episodi acuti di inquinamento atmosferico" e di elaborare "i criteri e le procedure per la gestione ed il superamento di detti episodi acuti", sui quali sono dettati altri criteri all'art. 10. Ed è in attuazione di questa competenza che la giunta regionale ha assegnato alla predetta "zona 1" il comune di Carmagnola;

b) l'art. 3 stabilisce le funzioni delle province. Anche qui, con riguardo al tema specifico, si dispone, alla lett. c), che esse elaborino i "piani di intervento operativo che devono essere adottati in caso di episodi acuti di inquinamento", ed alla lett. h) l'esercizio del potere sostitutivo, nei confronti dei Comuni, "in caso di inerzia nell'attuazione degli interventi per la gestione operativa di episodi acuti di inquinamento atmosferico";

c) l'art. 4 regola le funzioni dei comuni e riconosce ad essi – alla lett. a) – l'attuazione degli "interventi operativi per la gestione degli episodi acuti di inquinamento in attuazione dei piani provinciali di cui all'art. 3".

6.2.3. L'esame delle riferite norme consente di concludere nel senso che nessuna di esse inibisce interventi, del tipo di quello di cui all'ordinanza in controversia, da parte di un

Comune, allorché siano, come nel caso in esame, puntualmente enunciati gli elementi di "crisi" che inducono a provvedere in via di urgenza. E perché né le disposizioni, né il tenore esplicito del provvedimento si frappongono ad ostacolare una qualsiasi iniziativa, con particolare riguardo alla disciplina regionale in esame, della provincia competente, ove questa,

beninteso, ritenga di intervenire in ordine alla misura intanto assunta dal comune di Carmagnola.

Anche se la situazione di inquinamento atmosferico fosse stata più ampia – e non incombeva al Comune verificarlo, dati i limiti territoriali che gli sono propri – l'ente locale aveva dunque il potere di provvedere, sino ad interventi di altri soggetti sovraordinati nella materia.

6.3. Per altro verso, occorre rimarcare che la misura è stata seguita – ma era stata anche preceduta – da un immediato interessamento della Provincia, ove questa intendesse intervenire.

Alla luce di questa precisazione, deve riconoscersi perciò infondata la censura portata all'ordinanza, con riguardo alla statuizione, in essa esplicitata, di applicazione del divieto di traffico pesante per un tempo non determinato (la clausola dell'ordinanza è sino a nuovo provvedimento o sino a revoca).

Invero:

- l'informazione data alla Provincia, ne consentiva una tempestiva iniziativa di qualsiasi segno (come anche quella di non assumere iniziative, come sembra desumersi dalla nota dell'assessore in data 14 dicembre 2004, che esprime condivisione della misura);

- il fenomeno inquinante, al quale si è inteso porre freno, non poteva di certo essere preventivamente valutato nella sua evoluzione temporale, sicché ben poteva essere stabilito un intervento a tempo non determinato. È, invero, da disattendere la tesi della temporaneità o provvisorietà come carattere ineliminabile delle ordinanze contingibili ed urgenti, giacché questa qualificazione si mostra, in via di principio, non condivisibile se lo strumento apprestato deve essere elastico, perché si deve adeguare alle più imprevedibili o impreviste situazioni di rischio per gli interessi contemplati dalla legge. In tal senso si è già pronunciata la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, sia con riguardo alla non necessaria provvisorietà della misura (V Sezione 13 ottobre 2003, n. 6169), sia con riguardo al necessario carattere di adeguatezza (V Sezione 13 ottobre 2003, n. 6168 e 9 febbraio 2001, n. 580), che il Comune ha correttamente richiamato.

6.4. La terza censura esposta nel ricorso al T.A.R. lamenta violazione degli artt. 5, 6 e 7 del codice della strada (d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285).

Essa non ha pregio.

Gli artt. 5 e 6 riguardano la circolazione fuori dai centri abitati. Non hanno perciò attinenza col caso in esame.

L'art. 7 concerne, invece, la regolamentazione del traffico nei centri abitati. Ma, in tema di competenza del sindaco, al comma 1, lettera b), consente che possa adottare i provvedimenti di limitazione della circolazione di tutte o alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti, conformemente alle direttive del ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Si tratta dell'unica norma che ammette una qualche ingerenza statale con quella attribuita del potere di ordinanza, che si è sopra esaminata. Ma la riferibilità alla prevenzione di forme di inquinamento ne esclude l'applicabilità alla diversa situazione, quale è quella in discussione, di un inquinamento atmosferico in atto e da rimuovere. Nessuna interferenza può derivare, dunque, dalle norme invocate, al potere in concreto esercitato dal sindaco di Carmagnola.

6.5. Quanto alla quarta censura del ricorso introduttivo, concernente la violazione della legge regionale n. 43 del 2000 e la necessità di interventi degli enti "sovracomunali", essa trova dissenso nelle osservazioni esplicitate al n. 6.2.

Altrettanto può affermarsi per la quinta censura, con riguardo alla possibilità di intervento del Comune.

In ordine ad esso, è soltanto da aggiungere che assume rilievo decisivo, a giustificazione dell'intervento del Comune, l'insieme delle considerazioni e degli accertamenti sul superamento, e sul numero dei superamenti negli ultimi mesi e nell'ultimo anno, dei limiti di concentrazione di polveri sottili per metro cubo nell'aria. Si tratta di un elemento di indiscutibile rilievo per l'adozione della misura in esame, basato su

relazioni dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale e, segnatamente su quella del 30 giugno 2004, n. 84385, in cui, con riguardo ai valori limite di 50 e 40 microgrammi per metro cubo, stabiliti dal d. m. 60/2002 per il PM 10, si pone in rilievo il superamento, nel 2003, per 170 giorni del limite, a fronte del numero massimo di 35 giorni, indicato da tale decreto ministeriale. E, per il primo trimestre dell'anno 2004 – anno in cui è stata adottata la misura in discussione – il fenomeno negativo viene indicato in 77 giorni, contro i 76 dell'anno precedente.

L'ordinanza si rivela perciò sostenuta da una adeguata istruttoria e da nessuna sommarietà di valutazioni.

6.6. Il sesto motivo è volto a dimostrare che elementi inquinanti vengono anche da altre fonti, quali impianti di riscaldamento domestico, emissioni industriali, rifiuti.

La censura non è tale da dimostrare né irragionevolezza della misura contestata, né sua inopportunità (si ripete che, in materia, spetta al giudice amministrativo la cognizione estesa al merito). Invero, con il divieto introdotto, si mira a ridurre uno dei fattori non marginali dell'inquinamento. E ciò appare sufficiente, giacché l'eliminazione di questo darà, in seguito, indicazioni sulla sussistenza di altre cause rilevanti incidenti sulla salubrità dell'aria.

6.7. L'osservazione ora svolta vale anche per disattendere il settimo motivo, col quale i Comuni ricorrenti hanno espresso considerazioni negative sulla efficacia e sulla utilità della misura da loro contestata.

6.8. L'ottavo motivo prende in esame, per contestarlo, il riferimento ai problemi dell'inquinamento acustico, anch'essi tenuti presenti nella misura contingibile impugnata.

In proposito, può, in primo luogo valere l'osservazione che, in dipendenza del fatto che l'ordinanza è basata sulla esigenza di arginamento dell'inquinamento atmosferico e che questo motivo è legittimo, alla luce dell'esame delle censure fin qui fatto, se ne deve desumere che ogni obiezione riguardante l'altro inquinamento, quello acustico, non può, di per sé, giustificare l'annullamento del divieto di traffico disposto.

In ogni caso, le considerazioni contenute nel provvedimento sui limiti di tollerabilità rilevati, anche in questo settore, non sono censurabili, visto che, appunto, seguono ad accertamenti dei quali non può negarsi la serietà, né affermarsi la erroneità. Il riferimento (pag. 5 dell'ordinanza: sopra n. 1.3.2) è fatto, correttamente, ai limiti stabiliti con il d.p.r. 30 marzo 2004, n. 142, su contenimento e prevenzione "dell'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare": tabella 2, che contempla anche le strade urbane.

Non meritano perciò adesione le contrarie asserzioni della difesa dei tre Comuni, esposte nelle memorie da ultimo prodotte, né sulla "modestia" dei superamenti – smentita dai dati raccolti e riportati nell'ordinanza – né sui "tempi" del risanamento acustico, che, anche se preventivati su lungo periodo, non escludono, di certo, interventi immediati, allorché siano rilevate, nel centro abitato, esigenze collegate alla qualità della vita dei cittadini e che possono essere adeguatamente soddisfatte in tempo breve.

7. Conclusivamente, l'appello merita accoglimento, con conseguente riforma della decisione del primo giudice e reiezione del ricorso introduttivo.

8. La natura pubblica delle parti costituite giustifica la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, accoglie l'appello e, per l'effetto, respinge il ricorso introduttivo.

La flessibilità delle ordinanze extra ordinem risolve i problemi connessi dell'inquinamento atmosferico?

Andrea Quaranta

Breve premessa sui caratteri delle ordinanze contingibili ed urgenti

Le c.d. *ordinanze di necessità ed urgenza*, com'è noto, sono adottate dalle autorità amministrative per fronteggiare situazioni emergenziali.

I caratteri fondamentali¹ sono:

- l'**atipicità**: la legge fissa solamente i presupposti per la loro emanazione, lasciando un ampio margine di discrezionalità in relazione alla determinazione del loro contenuto all'autorità amministrativa;
- la **necessità** e l'**urgenza**²;
- la **straordinarietà**: è possibile ricorrere a tali strumenti solamente se la situazione di pericolo non può essere contrastata con i normali strumenti amministrativi, soggetti ai principi di tassatività e nominatività. In ogni caso, soltanto la **legge** può prevedere tale potere, ed attribuirlo agli organi amministrativi;
- **limitatezza temporale dell'efficacia**;
- **motivazione** e **pubblicità**³;
- **inderogabilità** delle norme costituzionali, dei principi generali dell'ordinamento;
- **non** possono disciplinare materia coperte da **riserva assoluta di legge**.

¹ Per un approfondimento, v. F. Caringella, *Il diritto amministrativo*, Tomo I, Simone, 2003.

² Secondo parte della dottrina, la necessità e l'urgenza costituiscono requisiti di legittimità dell'ordinanza: la loro mancanza, di conseguenza, rende illegittima l'ordinanza. Secondo un'altra dottrina, costituiscono, invece, presupposti per la venuta ad esistenza del potere di ordinanza (sul punto, v. C.d.S., Sez. V, 4 febbraio 1998, n. 125; C.d.S., Sez. V, 30 marzo 1998, n. 378).

³ Si veda, ad esempio, la decisione della Corte Costituzionale n. 127 del 14 aprile 1995.

Le ordinanze contingibili ed urgenti adottabili dal Sindaco quale ufficiale del Governo e quale rappresentante della comunità locale

L'art. 38, comma 2, della legge n. 142 del 1990 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 ed igiene, edilizia e polizia locale** al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica"*.

Anche l'art. 54, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), attribuisce al Sindaco, nei servizi di competenza statale, il potere di adottare – **quale ufficiale del Governo** – *"con atto motivato, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini [...]"*; il successivo comma 3 aggiunge che, *"in casi di emergenza, connessi, con il traffico e/o con l'**inquinamento atmosferico** o acustico, ovvero quando a causa di **circostanze straordinarie** si verificano particolari necessità dell'utenza, 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 2 (c. 3)"*.

Infine, l'art. 50, comma 5, dello stesso T.U.E.L. stabilisce che il Sindaco adotta, **quale rappresentante della comunità locale**, ordinanze contingibili e urgenti *in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale*⁴.

L'evoluzione giurisprudenziale

La Corte Costituzionale ha affermato, in diverse occasioni, che – in materia di ordinanze contingibili ed urgenti adottate dal Sindaco – il potere di *valutare l'urgenza della necessità* è rimessa all'*apprezzamento discrezionale* della stessa autorità amministrativa locale⁵.

⁴ 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. 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.

⁵ Ex multis, v. Corte Cost., sent. n. 8/56 e n. 26/61, che precisano che le ordinanze di questo tipo devono avere **efficacia limitata nel tempo**.

Per evitare di incorrere in una violazione del principio di legalità, la giurisprudenza costituzionale, peraltro, si è affrettata ad «ancorare» l'esercizio di tale potere ad una serie di principi che devono guidarne l'utilizzo, quali appunto la necessità e l'urgenza, la durata limitata nel tempo, la motivazione, ovvero altri poteri per risolvere la questione.

Sul punto, in dottrina, v. R. Cavallo Perin, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Giuffrè, 1990, che ha riconosciuto la legalità del potere di ordinanza, in considerazione del fatto che esso *"appare disciplinato dalla legge e da quel diritto non scritto che comunque si offre come disciplina di*

La giurisprudenza amministrativa, dal canto suo, si è espressa unanimemente nel sostenere che tutte le **ordinanze** di necessità non tipicizzate od ordinarie, ma **extra ordinem** (cioè a contenuto non predeterminato), **non hanno la funzione di colmare eventuali lacune nell'ordinamento**, intese nel senso di situazioni di pericolo a fronte delle quali non sia previsto un normale potere di intervento di un'autorità amministrativa a tutela del pubblico interesse, **ma hanno semplicemente lo scopo di far fronte ad eventuali lacune di ordine operativo**, cioè a situazioni di pericolo che non siano state fronteggiate in modo adeguato⁶.

Il potere esercitato dal Sindaco attraverso l'adozione di tali ordinanze – *strumento non utilizzabile per imprimere un assetto definitivo alla situazione che ha dato luogo all'intervento dell'autorità, specialmente quando a tale assetto possa e debba pervenirsi mediante strumenti giuridici e tecnici previsti da altre, specifiche, norme implicanti l'esercizio di poteri diversi o l'intervento di altri organi*⁷ – quindi, può essere esercitato **solo in casi eccezionali** e quali **misure estreme dell'azione amministrativa**, e **non può eccedere le finalità momentanee**, collegate alla situazione emergenziale⁸.

Di conseguenza, *"è da escludere la possibilità di emettere ordinanza contingibile ed urgente ogniqualvolta il provvedimento, in relazione al suo scopo, debba necessariamente rivestire il carattere di continuità e stabilità di effetti, eccedendo le finalità del momento,*

completamento delle disposizioni legislative, ove le stesse non siano state espresse dagli organi competenti, imponendo così il diritto obiettivo anche a ciò che nella legge non era previsto". In senso difforme, cfr. N. Bassi, *Principio di legalità e poteri amministrativi*, Milano, 1991: l'autore afferma che *"nel caso dei poteri di ordinanza, il perseguimento dell'interesse pubblico ad essa affidato costituirebbe l'unico limite alla sua azione, assegnandole il crisma della legalità, purché vi sia una situazione di effettiva e stringente urgenza"*.

Per un approfondimento, v. F. Mattassoglio, *Le ordinanze di sgombero dei rifiuti: profili di diritto amministrativo*, ne Il Foro italiano, anno 2005, parte III, col. 131.

⁶ In questi termini, v. Cons. giust. amm. sic., 28-08-1986, n. 129. In particolare, in questa sentenza si sottolinea che le ordinanze di necessità ed urgenza devono avere efficacia **strettamente limitata nel tempo**: tale efficacia non riguarda soltanto la temporaneità delle ordinanze, ma va riferito anzitutto alla *condizione di fatto in cui i provvedimenti operano* (di indole accidentale e straordinaria, tale che non può essere soddisfatta attraverso i comuni poteri), ovvero la *contingibilità*, la quale non costituisce un presupposto per il legittimo esercizio del potere, ma una caratteristica del relativo provvedimento, vale a dire l'essere legato a circostanze contingenti.

Tali ordinanze si caratterizzano per l'assenza di indicazioni circa le modalità di esercizio del potere, a fronte di situazioni eccezionali di necessità e di urgenza (E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2004).

⁷ Sul punto, v. Cons. Stato, 4 aprile 1975, n. 426; Cons. Stato, n.1322/92; Cons. Stato, n. 700/91.

⁸ Secondo una consolidata giurisprudenza, l'esercizio del potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti è condizionato all'esistenza dei seguenti presupposti: 1) necessità di intervenire nella materia interessata dal provvedimento; 2) attualità o imminenza di un fatto eccezionale, quale causa da rimuovere con urgenza; 3) preventivo accertamento da parte di organi competenti della situazione di pericolo e di danno; 4) mancanza di strumenti alternativi previsti dall'ordinamento, stante il carattere "extra ordinem" del potere esercitato (T.A.R. Puglia Bari, sez. II, 8 ottobre 2001, n. 4188; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 10 gennaio 2003, n. 1; T.A.R. Marche, 7 maggio 2003, n. 307; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 21 ottobre 2003, n. 4851; T.A.R. Lazio, sez. II, 8 settembre 2005, n. 6664; T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 14 ottobre 2005, n. 16477; da ultimo, T.A.R. LAZIO, Roma, Sez. III quater - 15 settembre 2006, n. 8614).

ed appaia destinato a spiegare indefinitamente i suoi effetti⁹; qualora siano carenti del termine massimo di efficacia, non appaiano idonee a rimuovere la situazione di pericolo in esse enunciate e non indichino con la necessaria specificità le misure richieste a tal fine, tali ordinanze risultano *illegittime*¹⁰.

Con la sentenza n. 580 del 2001, tuttavia, il Consiglio di Stato ha evidenziato che *"l'intervento non deve avere necessariamente il carattere della provvisorietà, atteso che suo connotato essenziale è l'adeguatezza della misura a far fronte alla situazione determinata dall'evento straordinario"*: ciò dimostra che, nell'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti, **non esiste, in astratto**, un metro di valutazione fisso da seguire, ma la soluzione va individuata di volta in volta, secondo la natura del rischio da fronteggiare.

Corollario di questa impostazione è l'affermazione in base alla quale la regola della necessaria apposizione di un termine alle ordinanze extra ordinem *"può esser derogata quando, in via eccezionale, per la peculiarità del caso concreto, la misura urgente ha attitudine a produrre conseguenze non provvisorie"*.

Sulla stessa lunghezza d'onda la sentenza del Consiglio di Stato n. 6169 del 2003, la quale ha sottolineato che la soluzione può essere individuata in relazione alle **peculiarità contingenti** *"anche se deve corrispondere alle finalità del momento, senza che assuma i caratteri della continuità e della stabilità, bensì sia collegata al permanere dello stato di necessità"*.

Questa posizione ha suscitato le perplessità di chi vede, nell'autorizzazione *sine die* di tali provvedimenti, il presupposto per ingiustificate lesioni a beni tutelati primariamente dall'ordinamento (ad es., il diritto di proprietà) anche al di fuori delle ipotesi tipiche¹¹.

⁹ C. Stato, sez. V, 29-04-1991, n. 700, cit.

¹⁰ In questi termini, v. C. Stato [ord. cautelare], sez. VI, 27-02-2001, n. 1374.

In relazione alla durata temporale dell'efficacia di tali ordinanze, v. anche Cass., sez. fer., 30-07-2004, che ha stabilito che *"un'ordinanza contingibile ed urgente a suo tempo emanata dal sindaco ai sensi dell'art. 38 l. n. 142 del 1990 non può più considerarsi operativa e dar luogo, quindi, in caso di perdurante inosservanza, alla configurabilità del reato di cui all'art. 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità) quando, a cagione del notevole lasso di tempo trascorso dalla sua emanazione, la situazione di urgenza debba ritenersi necessariamente venuta meno, ferma restando la possibilità che la condotta anzidetta, se ed in quanto costituente, comunque, violazione di specifici obblighi, risulti sanzionabile in via amministrativa ai sensi, attualmente, dell'art. 7 bis T.U.E.L. e, in precedenza, dall'art. 106 r.d. n. 383 del 1934 (nella specie, in applicazione di tale principio, la corte ha escluso la configurabilità del reato in un caso in cui, a distanza di circa sei anni, era stata accertata la perdurante inottemperanza ad un'ordinanza con la quale il sindaco aveva ingiunto al destinatario la immediata cessazione dell'utilizzo di uno scaldabagno a gas, considerato pericoloso a cagione dell'insufficiente tiraggio della canna fumaria e della scarsa areazione del locale in cui l'apparecchio era posto)"*.

¹¹ In questi termini, T. Tessaro, Ordinanze contingibili e urgenti e provvisorietà della misura adottata, sul sito www.aesa2000.it. L'autore, in sostanza, ritiene che *"se le ordinanze di necessità e di urgenza sono previste dall'ordinamento come provvedimento a contenuto indeterminato, con correlativa restrizione del principio di legalità, per la cura di particolari interessi pubblici ben specificati, ciò vuol dire che esse costituiscono le valvole di sicurezza del sistema, gli strumenti che consentono per i casi d'urgenza di curare il pubblico interesse con le misure che appaiono più opportune secondo le circostanze"*.

Il caso

Nella sentenza che si annota, la vicenda trae origine da un'ordinanza del Sindaco di Carmagnola, con la quale – in espressa applicazione del potere di ordinanza di cui all'art. 50, commi 5 e 6, del T.U. 18 agosto 2000, n. 267 – il primo cittadino disponeva, per tutti i veicoli con "massa complessiva superiore a 35 quintali", a decorrere dal 3 ottobre 2004, e "sino a nuovo ordine o sino alla revoca":

- il *divieto di transito* in tutto il centro abitato e su tutte le tratte interne delle strade regionali e provinciali (nonché su tutte le altre strade comunali);
- l'*esenzione al divieto* per una serie di veicoli dello stesso tipo.

La motivazione dell'ordinanza si fondava, essenzialmente, su documentate *ragioni di tutela della salute pubblica*, che avevano imposto, in passato, analoghi divieti¹².

Il T.A.R. Piemonte ha accolto il ricorso di tre comuni limitrofi, volto all'annullamento dell'ordinanza, affermando che, con la stessa, era stata regolata una situazione, a norma dell'art. **54, comma 2**, del T.U.E.L., che "*consente soltanto di tamponare un'emergenza con rimedi eccezionali, in attesa dell'espletamento delle ordinarie procedure previste dall'ordinamento per il corretto esercizio dell'azione amministrativa*", mentre il **comma 3** – che pur riguarda i casi di emergenza connessi con il traffico e/o l'inquinamento atmosferico o acustico – "*attribuisce al sindaco il potere di incidere sui soli orari degli esercizi commerciali, degli esercizi pubblici, dei servizi pubblici e degli uffici, ma non anche di regolamentare in modo definitivo il traffico nel territorio comunale*".

Il Consiglio di Stato ha ribaltato la decisione del giudice di primo grado, affermando che:

1. il fondamento dell'ordinanza *de quo* risiede, al contrario di quanto sostenuto dal T.A.R. Piemonte, nell'art. 50 del T.U.E.L.¹³, che attribuisce al Sindaco – "quale rappresentante della comunità locale" – la competenza (direttamente inerente al suo ufficio di amministratore locale) ad emanare ordinanze contingibili ed urgenti "*in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, a carattere esclusivamente locale*";

¹² In particolare, venivano indicati i risultati dei rilievi fonometrici e quelli relativi all'esposizione delle condizioni di inquinamento atmosferico. I dati "di particolare allarme" emersi da queste analisi facevano emergere superamenti delle "soglie limite" per 72 volte, "a fronte del limite annuo di 35 superamenti", con riguardo al parametro "PM 10".

¹³ I Giudici di Palazzo Spada hanno sottolineato, al riguardo, che l'ordinanza, oggetto dell'impugnazione, appare **conforme**, fra l'altro, tanto al **comma 6 del cit. art. 50 T.U.E.L.** (il quale dispone che, in caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ciascun sindaco assuma le misure necessarie, "fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma"), quanto alla **L.R. Piemonte n. 43 del 7 aprile 2000** (la quale detta disposizioni chiare in tema di competenze dei singoli enti territoriali, il cui esame consente di "concludere nel senso che nessuna di esse inibisce interventi, del tipo di quello di cui all'ordinanza in controversia, da parte di un Comune, allorché siano, come nel caso in esame, puntualmente enunciati gli elementi di crisi che inducono a provvedere in via di urgenza).

2. la censura relativa alla durata indeterminata dell'ordinanza del Sindaco è infondata: il fenomeno inquinante, oggetto del provvedimento, infatti, non poteva di certo essere preventivamente valutato nella sua evoluzione temporale, sicché ben poteva essere stabilito un intervento a tempo non determinato.

In sostanza, il Consiglio di Stato, sulla scorta della più recente giurisprudenza, sopra richiamata, ha **disatteso** la **tesi della temporaneità o provvisorietà** come **carattere ineliminabile delle ordinanze contingibili ed urgenti**: tale qualificazione, infatti, si mostra, in via di principio, *"non condivisibile se lo strumento apprestato deve essere elastico, perché si deve adeguare alle più imprevedibili o impreviste situazioni di rischio per gli interessi contemplati dalla legge"*.

Flessibilità e lotta all'inquinamento atmosferico

La scelta "flessibile" effettuata dal Consiglio di Stato è sintomatica delle difficoltà sottostanti la valutazione dei rischi per l'ambiente e per la salute connessi all'inquinamento atmosferico. Un problema di non facile soluzione, i cui effetti non possono essere valutati preventivamente nella loro evoluzione temporale, attesa la variabilità dei fattori che concorrono a determinarne la rilevanza.

La previsione di misure di contrasto con scadenze poco elastiche mal si concilia, d'altro canto, con l'esigenza di tutelare, in concreto, la salute dei cittadini dalle situazioni di rischio connesse a tale tipologia di inquinamento, una volta accertata la loro gravità.

Tuttavia, occorre sottolineare che questa scelta – oltre a suscitare perplessità in relazione ad un suo possibile utilizzo *disinvolto* – non sembra idonea a risolvere l'emergenza smog nelle città, derivanti dalla circolazione stradale.

Le problematiche connesse a tale tipo di inquinamento, infatti, dovrebbero essere affrontate *"attraverso la definizione ed il finanziamento di una politica **coerente ed integrata** e di un **piano straordinario di investimenti** per la mobilità nelle città, come è richiesto, del resto, da tutti i documenti di indirizzo della UE¹⁴"*.

L'adozione delle ordinanze contingibili ed urgenti, infatti, non risolve alla radice le cause dell'inquinamento atmosferico, il cui abbattimento necessita e presuppone interventi **strutturali** e **strutturati**, non collegati alle (di volta in volta) specifiche contingenze locali, venutesi a creare in seguito a situazioni emergenziali.

Nella specie, il divieto di transito nel centro abitato del Comune "sino a nuovo ordine ovvero sino alla revoca" non sembra fondato su una situazione transitoria di talché il

¹⁴ In questi termini si è espressa l'ANCI nella relazione *"Politiche per il miglioramento della qualità dell'aria"* dell'8 marzo 2004.

provvedimento straordinario è destinato a sostituire (supplenza?) decisione di altro tipo, che rimuova, alle radici, il grave fenomeno di rischio per la salute¹⁵

¹⁵ Sui rapporti tra pericolo per la salute e danno all'ambiente, v. da ultimo i contributi di F. Giampietro e L. Prati nel volume: AA.VV., *La responsabilità per danno all'ambiente*, Giuffrè, 2006, a cura di F. Giampietro, p. 73 ss. e 300.