

Ordinanze extra ordinem ed ordinanze dei Sindaci nel quadro della Protezione Civile: il ruolo dei Comuni¹

di Mario Guarracino²

Abstract

Le ordinanze extra ordinem rappresentano un istituto centrale del diritto amministrativo dell'emergenza, le cui caratteristiche, giustificate dall'esigenza primaria di garantire una gestione tempestiva ed efficace dell'evento emergenziale, pongono un problema di coordinamento con il principio di legalità.

Extra ordinem ordinances represent a central institution of emergency administrative law, whose characteristics, justified by the primary need to guarantee timely and effective management of the emergency event, pose a problem of coordination with the principle of legality

Parole chiave: Protezione civile - Emergenza - Ordinanze - Sindaco – Legalità.

Keywords: Civil protection -Emergency – Ordinances – Mayor – Legality.

SOMMARIO. 1. Introduzione. 2. Il sistema di Protezione Civile. 3. Le ordinanze extra ordinem. 4. Le ordinanze di protezione civile. 5. Le ordinanze sindacali contingibili e urgenti. 6. Natura giuridica e comunicazione di avvio del procedimento. 7. Il principio di precauzione. 8. Conclusione.

1. Introduzione

La recente sentenza n. 2945 del 7 aprile 2025 della quarta sezione del Consiglio di Stato offre lo spunto per trattare una tematica di costante attualità: il potere di ordinanza di necessità ed urgenza all'interno del sistema di protezione civile.

Il giudizio amministrativo di appello ha avuto ad oggetto la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria, che ha respinto la domanda di annullamento

¹ Il presente contributo costituisce la versione integrata (ampliata ed aggiornata) dell'intervento tenuto nel corso del Convegno di studi ed approfondimento organizzato dall'Università degli Studi di Perugia Dipartimento di Filosofia, Scienze sociali, umane e della formazione "I profili della sicurezza curata dal Servizio Nazionale di Protezione Civile. L'esempio di un sistema a rete tra Istituzioni e cittadini", Narni, 8 ottobre 2025.

² Segretario comunale presso il Comune di San Giorgio a Liri, Cultore della materia in Diritto Pubblico presso il Dipartimento di Filosofia, Scienze sociali, umane e della Formazione dell'Università degli Studi di Perugia.

dell'ordinanza n. 122/2014 del 26 novembre 2014, recante ad oggetto: “*interventi urgenti di pulizia delle canalizzazioni delle acque bianche cittadine. Ordinanza ex artt. 50 e 54, comma 4, D.lgs. 267/2000*”. Tale ordinanza è stata emanata dal Sindaco del Comune di Chiavari, ai sensi degli artt. 50 e 54 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, per far fronte a particolari eventi alluvionali, a seguito dei quali numerose strade cittadine sono state invase da fango e rifiuti. Il Sindaco, pertanto, ha ordinato alla società, futura appellante, di provvedere, senza indugio, ad un intervento immediato di pulizia delle canalizzazioni delle acque bianche indicate nel provvedimento. In primo grado il T.a.r. per la Liguria ha respinto il ricorso con il quale si lamentava l'illegittimità dell'ordinanza.

La ricorrente, con l'atto di appello, ha contestato la legittimità dell'ordine di pulizia di taluni tratti e elementi della rete idrica, ritenendoli non riconducibili nel novero dei compiti a carico del gestore del “servizio idrico integrato” ai sensi dell'art. 141 del d.lgs. n. 152/2006 e, perciò, esorbitanti dall'ambito delle prestazioni esigibili dalla società appellante.

2. Il sistema di Protezione Civile

Il D.Lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018 reca il nuovo codice della protezione civile³. L'art. 3, rubricato “Servizio nazionale della protezione civile”, stabilisce che «*Fanno parte del Servizio nazionale le autorità di protezione civile che, secondo il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, garantiscono l'unitarietà dell'ordinamento esercitando, in relazione ai rispettivi ambiti di governo, le funzioni di indirizzo politico in materia di protezione civile e che sono:*

- a) il Presidente del Consiglio dei ministri, in qualità di autorità nazionale di protezione civile e titolare delle politiche in materia;*
- b) i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in qualità di autorità territoriali di protezione civile e in base alla potestà legislativa attribuita, limitatamente alle articolazioni appartenenti o dipendenti dalle rispettive amministrazioni;*

³ *Ex multis* L. GIANI - M. D'ORSOGNA - A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018

c) i Sindaci e i Sindaci metropolitani, in qualità di autorità territoriali di protezione civile limitatamente alle articolazioni appartenenti o dipendenti dalle rispettive amministrazioni».

L'art. 12 del D.Lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018 prevede che *«Lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza, è funzione fondamentale dei Comuni».* Il sistema di protezione civile comunale si erge a primo presidio di sicurezza per i cittadini in caso di emergenza, dovendo il Comune attivare e dirigere i primi soccorsi alla popolazione, con il Sindaco che incarna la massima autorità di protezione civile a livello locale.

Per ciò che concerne i documenti di programmazione, è il caso di sottolineare la competenza del Consiglio comunale ad approvare il Piano di Protezione Civile Comunale, nel quale disciplinare le procedure da attivare in caso di emergenza, nonché la costituzione e il funzionamento del Centro Operativo Comunale (C.O.C.). Quest'ultimo rappresenta il cuore dell'azione comunale di protezione civile, avendo il compito di coordinare gli interventi ed organizzare i soccorsi e l'assistenza alla popolazione colpita. Il C.O.C., inoltre, mantiene il collegamento con la Sala Operativa Regionale e con il Centro Coordinamento Soccorsi (CCS) della Prefettura, in caso di emergenze di portata maggiore.

3. Le ordinanze extra ordinem

Tra i principali istituti del diritto amministrativo dell'emergenza spicca il potere di ordinanza extra ordinem, connotato da una ragguardevole estensione applicativa. La giurisprudenza amministrativa insegna che *«...il potere di ordinanza costituisce lo strumento o la “valvola di sicurezza”, attribuito dal legislatore a talune autorità amministrative, per gestire situazioni di pericolo non fronteggiabili, altrimenti, con i poteri tipici e nominati di cui dispone l'amministrazione e secondo l'ordine delle competenze e delle modalità procedurali positivamente stabilite. Il potere in questione è icasticamente definito derogatorio, proprio per il peculiare tratto distintivo di esorbitare dalle regole che scandiscono l'attività amministrativa»*⁴.

⁴ Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 aprile 2025, n. 2945; Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 giugno 2021, n. 4802.

Il legislatore, dunque, conferisce a determinate autorità poteri a contenuto indeterminato, non prestabilito dalla legge, ma rimesso alla valutazione discrezionale dell'organo amministrativo investito della gestione emergenziale.

4. Le ordinanze di protezione civile

Ai sensi dell'art. 5 del citato D.Lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018 «*Il Presidente del Consiglio dei ministri, per il conseguimento delle finalità del Servizio nazionale, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, che può esercitare, salvo che sia diversamente stabilito con la deliberazione di cui all'articolo 24, per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile...*». L'art. 25 comma 1, nel fissare le condizioni per la spendita del potere, stabilisce che, al fine di coordinare l'attuazione degli interventi durante lo stato di emergenza nazionale, si provvede con ordinanze di protezione civile⁵ da adottare nel rispetto dei limiti e secondo le modalità fissati nell'atto con cui si dichiara lo stato di emergenza⁶. Il legislatore precisa che tale potere viene esercitato in deroga ad ogni altra disposizione vigente, essendo, però, necessaria l'osservanza dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. L'ordinanza deve indicare le principali norme a cui si intende derogare e deve essere specificamente motivata. Sotto il profilo procedurale, infine, occorre acquisire

⁵ Per una attenta disamina sul possibile utilizzo delle ordinanze di protezione civile durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19 si veda A. Mitrotti, *Salus rei publicae e legalità alla prova dell'emergenza da COVID-19 Inediti strumenti di gestione dei D.P.C.M.*, in AmbienteDiritto.it Fascicolo 3/2020;

⁶ La tematica dello "stato di emergenza" è stata trattata da attenta dottrina, ex multis, R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in Diritto Amministrativo, n. 4/2005, pp. 777-841; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, Cacucci Editore, 2010; G. MARAZZITA, *Il sindacato sul 'giudizio di necessità' dell'emergenza di protezione civile*, in Giurisprudenza Costituzionale, n. 3/2012, pp. 2424-2433; L. BUSCEMA, *Lo stato di emergenza e la (irrinunciabile) saldezza dei valori di libertà di un ordinamento democratico*, in Democrazia e sicurezza, n. 1/2017, pp. 39-108;

l'intesa delle Regioni e delle Province autonome interessate territorialmente⁷. Il comma 2 dell'art. 25 perimetra l'ambito di intervento delle ordinanze di protezione civile⁸.

In omaggio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, l'art. 25 comma 11 del D.Lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018 attribuisce il potere di intervento extra ordinem alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano «*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria potestà legislativa, definiscono provvedimenti con finalità analoghe a quanto previsto dal presente articolo in relazione alle emergenze di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), da adottarsi in deroga alle disposizioni legislative regionali vigenti, nei limiti e con le modalità indicati nei provvedimenti di cui all'articolo 24, comma 7*».

⁷ D.Lgs. n.1 del 2 gennaio 2018 art. 25 comma 1 «*Per il coordinamento dell'attuazione degli interventi da effettuare durante lo stato di emergenza di rilievo nazionale si provvede mediante ordinanze di protezione civile, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. Le ordinanze sono emanate acquisita l'intesa delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate e, ove rechino deroghe alle leggi vigenti, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate*».

⁸ D.Lgs. n.1 del 2 gennaio 2018 art. 25 comma 2 «*Fermo restando quanto previsto al comma 1, con le ordinanze di protezione civile si dispone, nel limite delle risorse disponibili, in ordine:*

- a) all'organizzazione ed all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento;*
- b) al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotti dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea;*
- c) all'attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità;*
- d) alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e finalizzati prioritariamente alla tutela della pubblica e privata incolumità, in coerenza con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti;*
- e) alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza;*
- f) all'avvio dell'attuazione delle prime misure per far fronte alle esigenze urgenti di cui alla lettera e), anche attraverso misure di delocalizzazione temporanea in altra località del territorio nazionale, entro i limiti delle risorse finanziarie e secondo le direttive dettate con apposita, ulteriore delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Regione interessata.*

5. Le ordinanze sindacali contingibili e urgenti

Nell'ottica dell'approccio multilivello, il D.Lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018 attribuisce la competenza funzionale nella prima gestione dell'emergenza al Sindaco, senza indicare i presupposti per l'adozione delle ordinanze di necessità e urgenza. La norma attributiva del potere extra ordinem, infatti, è rappresentata dall'art. 50 comma 5 e dall'art. 54 comma 4 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267⁹. Giova precisare che, ai sensi dell'art. 50 comma 5, il Sindaco agisce come capo dell'amministrazione locale, mentre, quando la spendita del potere avviene ex art. 54 comma 4, il Sindaco agisce come Ufficiale di Governo e l'ordinanza deve essere previamente comunicata al Prefetto.

Le peculiarità che contraddistinguono le ordinanze di protezione civile emergono anche durante l'esercizio del potere straordinario attratto alla competenza sindacale. Il contenuto risulta essere atipico, perché la legge indica il bene giuridico da tutelare, mentre il contenuto dell'ordinanza è fissato dal Comune, non potendo il legislatore conoscere la concreta situazione di pericolo che si dovrà fronteggiare. Al fine di assicurare libertà di azione all'amministrazione, l'ordinanza sindacale può derogare le disposizioni di legge vigenti¹⁰. La ratio è evidente: permettere all'ente comunale di

⁹ D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 50 comma 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 referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.*».

D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 art. 54 comma 4 «*Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.*».

¹⁰ Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania, Sezione II, 24 settembre 2025, n. 2729 «*L'esecuzione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani deve, in generale, essere svolto con efficacia ed immediatezza a tutela del bene pubblico indicato dalla legge; pertanto qualora la necessità di provvedere si appalesi imperiosa - specie al fine di prevenire eventuali ipotesi di emergenze sanitarie e di igiene pubblica - il Sindaco può legittimamente ricorrere allo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente, ai sensi dell'art. 50, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, anche se sussiste una apposita disciplina che regoli, in via ordinaria, la materia. L'acclarato legittimo esercizio del potere di ordinanza - in presenza dei presupposti di cui all'art. 191 del t.u. ambiente - giustifica la deroga ad ogni altra normativa di*

approntare un intervento tempestivo ed efficace per evitare che la situazione di pericolo si tramuti in evento di danno.

Alla luce di quanto detto (contenuto atipico, capacità derogatoria, assenza della norma regolativa del potere) è chiaro come l'istituto delle ordinanze sindacali crei un momento di fibrillazione con il principio di legalità¹¹, del quale costituiscono corollari il principio di tipicità e nominatività dei poteri dell'amministrazione e il principio di competenza.

Il deficit di legalità sostanziale viene colmato con l'applicazione rigorosa di altri principi generali. Dalla lettura della giurisprudenza amministrativa¹² emerge che, al fine di colmare il deficit di legalità sostanziale, l'esercizio del potere in questione richieda una serie di presupposti e condizioni. L'ordinanza deve essere rispettosa dei principi generali dell'ordinamento e dei principi unionali, in particolare del principio di ragionevolezza e del principio di proporzionalità, dovendo l'intervento extra

settore, essendo caratteristica propria delle ordinanze ambientali di cui all'art. 191 del d.lgs. 152/2006 (così come, in genere, di tutte le ordinanze extra ordinem contemplate dall'ordinamento) quella di poter operare in deroga alle disposizioni vigenti».

¹¹ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in Consulta Online, 11 aprile 2020, p. 4 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del "COVID-19"*, in Osservatorio AIC, n. 3/2020, pp. 142-173; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in Rivista AIC, n. 2/2020, p. 566 ss.; L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, Cedam, 1966; F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, Cedam, 1966; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, Giappichelli, 2001; M. A. SANDULLI, *Principio di legalità e effettività della tutela: spunti di riflessione alla luce del magistero scientifico di Aldo M. Sandulli*, in Diritto e società, n. 4/2015, pp. 649-669; S. CASSESE, *Dal principio di legalità al rispetto del diritto*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012;

¹² Consiglio di Stato, Sez. V, del 19 marzo 2025, n. 2276 «*Secondo la giurisprudenza "i presupposti per l'adozione dell'ordinanza contingibile e urgente risiedono nella sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, nonché nella provvisorietà e la temporaneità dei suoi effetti, nella proporzionalità del provvedimento, non essendo pertanto possibile adottare ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o" (in via alternativa) "quando non vi sia urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a tutela della pubblica incolumità" (cfr. Cons. Stato, sez. II, 11 luglio 2020, n. 4474; conforme, Cons. Stato, sez. III, 29 maggio 2015, n. 2697). Inoltre la giurisprudenza ha chiarito, quanto alla legittimazione passiva, che le ordinanze de quibus, proprio per il loro contenuto "extra ordinem", possono infatti rivolgersi a chiunque abbia, con il bene che minaccia la pubblica incolumità, una relazione tale da consentirgli di disporre e quindi effettuare gli interventi necessari a ripristinare le condizioni di sicurezza».*

ordinem comportare il minor sacrificio possibile agli interessi secondari coinvolti. La situazione di pericolo deve palesarsi contingibile ed urgente: la contingibilità, nell'accezione di necessità, richiede l'insussistenza di rimedi tipici e nominati per fronteggiare efficacemente il pericolo oppure che quelli sussistenti non siano adeguati ad affrontare, tempestivamente, la situazione di pericolo o di danno insorta¹³; l'urgenza implica la materiale impossibilità di differire l'intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di danno a breve distanza di tempo. Emerge, dunque, il connotato fondamentale del potere di ordinanza, ossia la sua residualità rispetto ad altri rimedi tipici e nominati. Sotto il profilo temporale, l'ordinanza deve essere temporanea¹⁴, non potendosi fronteggiare pericoli permanenti che l'amministrazione non è riuscita a superare, con mezzi ordinari, a causa di inefficacia gestionale.

Il pericolo, inoltre, deve presentarsi come impreveduto ed imprevedibile. Su tale ultimo aspetto giova evidenziare che la giurisprudenza più recente afferma che *«L'emanazione di un'ordinanza contingibile e urgente, presuppone pertanto l'esistenza di una situazione eccezionale ed imprevedibile: tale presupposto, tuttavia, va interpretato nel senso che rileva non la circostanza (estrinseca) che il pericolo sia correlato ad una*

¹³ Consiglio di Stato, Sez. II, 15 febbraio 2021 n. 1375 *«la necessità, intesa come situazione di fatto che rende indispensabile derogare agli ordinari mezzi offerti dalla legislazione, tenuto conto delle presumibili serie probabilità di pericolo nei confronti dello specifico interesse pubblico da salvaguardare»*; Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 giugno 2021 n. 4802 *«Le conclusioni che precedono, nel senso che la predisposizione da parte dell'ordinamento di una pur ampia e articolata serie di rimedi intesi a far fronte a situazioni di pericolo non comporta di per sé sola l'esclusione in radice di ogni spazio per il potere sindacale di ordinanza contingibile e urgente, sono in linea con il consolidato indirizzo di questo Consiglio di Stato per cui il requisito della "contingibilità" richiesto perché l'esercizio di tale potere possa ritenersi legittimo, non presuppone necessariamente l'inesistenza di rimedi ordinari ma sussiste anche qualora sia dimostrata l'impossibilità di ricorrere a detti rimedi (pur esistenti) per fronteggiare in concreto una situazione di pericolo»*.

¹⁴ Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 aprile 2025, n. 2945 *«Proprio perché il potere di ordinanza contingibile ed urgente funge da "valvola di sicurezza" dell'ordinamento, costituendo una sensibile attenuazione del principio di legalità sostanziale, non può dubitarsi che questo provvedimento consente, in tesi (cioè a prescindere dall'esatta perimetrazione, nel caso di specie, dell'ambito delle competenze in base all'art. 141 d.lgs. n. 152/2006), di derogare alle ordinarie competenze attribuite dal legislatore in attuazione del suddetto principio, purché ciò avvenga "in via provvisoria e non definitiva, per corrispondere ad una necessità temporanea e non permanente dell'ordinamento. Diversamente il potere e l'organizzazione di cui sopra non troverebbe fondamento nella legge e sarebbero in contrasto con il sistema giuridico-amministrativo, oltre che con l'assetto costituzionale delle competenze pubbliche»*. In senso difforme Consiglio Stato, Sez. V, 13 febbraio 2009, n. 828, *«D'altra parte, se di massima le ordinanze in discorso hanno efficacia temporanea, nulla esclude che la specificità della situazione richieda l'adozione, come in questo caso, di misure di carattere definitivo, atteso che quello che rileva è l'idoneità della misura in relazione alla situazione da fronteggiare»*.

situazione preesistente ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, ma la sussistenza (intrinseca) della necessità e dell'urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi pubblici da tutelare, a prescindere sia dalla prevedibilità, che, soprattutto, dall'imputabilità se del caso perfino all'Amministrazione stessa della situazione di pericolo che il provvedimento è rivolto a rimuovere. In definitiva, cioè, il decorso del tempo non consuma il potere di ordinanza, perché ciò che rileva è esclusivamente la dimostrazione dell'attualità del pericolo e della idoneità del provvedimento a porvi rimedio, sicché l'immediatezza dell'intervento urgente del Sindaco va rapportata all'effettiva esistenza di una situazione di pericolo al momento di adozione dell'ordinanza¹⁵».

Gli Uffici comunali, come più volte statuito dal giudice amministrativo, devono porre in essere un'adeguata istruttoria, esplicitando all'interno dell'atto le ragioni legittimanti la spendita di potere.

Alla luce di quanto detto si può trarre la conclusione che la tutela dei beni giuridici per i quali si interviene (igiene pubblica, salute pubblica, incolumità pubblica etc...) integra un presupposto necessario ma non sufficiente¹⁶, qualora non sussistano le ulteriori particolari condizioni di cui si è detto. Sicché, l'ordinanza contingibile e urgente può essere sindacata per l'insussistenza di taluno dei suoi presupposti e, dunque, per l'insussistenza della contingibilità e/o dell'urgenza, nonché quando, pur sussistendone i presupposti per l'emanazione, il provvedimento violi i principi di proporzionalità, ragionevolezza e logicità¹⁷.

6. Natura giuridica e comunicazione di avvio del procedimento

Si è detto che l'ordinanza extra ordinem ha una durata limitata nel tempo. Tale aspetto viene valorizzato da una parte consistente della giurisprudenza per negarne la natura giuridica di atto normativo¹⁸. E' noto, infatti, che la distinzione tra atti normativi e atti amministrativi risieda su un criterio sostanziale: solo i primi presentano un contenuto generale, astratto e innovativo. Le ordinanze di cui si discute vengono ricondotte alla

¹⁵ Consiglio di Stato, Sez. V, 03 marzo 2025, n.1767.

¹⁶ Cons. di Stato, Sez. II, 22 gennaio 2020 n. 538 «*in altri termini il collegamento con le esigenze di protezione dell'igiene e della salute pubblica, che costituisce presupposto necessario per giustificare il ricorso al potere ordinatorio è condizione necessaria, ma non sufficiente, ove non sussistano gli ulteriori particolari requisiti di urgenza e, quindi, di pericolo per la pubblica incolumità*».

¹⁷ Consiglio di Stato, Sez. IV, del 7 aprile 2025 n. 2945.

¹⁸ Si veda sul tema E. C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna, 2019.

categoria dell'atto amministrativo, in quanto inidonee ad innovare l'ordinamento giuridico in via permanente, producendo effetti solo per il tempo di durata della situazione emergenziale¹⁹. Sotto il profilo delle garanzie partecipative, tipiche dei provvedimenti amministrativi, tali procedimenti non soggiacciono all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento di cui all'art. 7 della Legge 7 agosto 1990, n. 241²⁰: la natura di atto doveroso e vincolato nel contenuto dell'ordinanza contingibile e urgente fa sì che la stessa non debba essere preceduta da avviso di avvio del relativo procedimento, atteso che l'eventuale partecipazione procedimentale dei soggetti da tale determinazione interessati è insuscettibile di mutare il contenuto del provvedimento²¹.

7. Il principio di precauzione

Le ordinanze extra ordinem possono essere adottate per fronteggiare un pericolo anche solo potenziale, secondo la logica della precauzione²². Tale principio è disciplinato, a livello europeo, dall'art. 191 comma 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione

¹⁹ Cons. di Stato, Sez. IV, n. 28 dicembre 2023 n. 11278 «*il carattere temporaneo delle ordinanze extra ordinem consente di ritenere che le deroghe che esse apportano anche alla legge non le fa assurgere al rango di fonti normative, ma alla categoria dell'atto amministrativo*».

²⁰ Legge 241/1990 art. 7 «*Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento*».

²¹ Consiglio di Stato, Sez. II, 15 febbraio 2021 n. 1375.

²² Consiglio di Stato, Sez. V, 06 novembre 2024, n. 8864 «*Nondimeno, va precisato, le ordinanze sindacali possono essere adottate anche a fronte di un pericolo potenziale. Depone in tale senso il principio di precauzione, la cui applicazione esige l'intervento restrittivo da parte della pubblica amministrazione in presenza di un rilevante pericolo per interessi pubblici particolarmente sensibili anche in assenza di una evidenza scientifica del nesso di causalità, secondo lo standard del c.d. più probabile che non, tra la circostanza fattuale su cui si interviene e il pregiudizio che potrebbe arrecare. Il principio di derivazione comunitaria (art. 7, Regolamento n. 178 del 2002) impone che, nel concorso di situazioni di fatto fonti di ragionevole dubbio riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che sia previamente accertata l'effettiva esistenza della gravità del rischio occorso. Sicché, ancorché non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri, non solo non è inibita, ma può essere esercitata ex ante al consolidamento delle conoscenze scientifiche*».

europea²³ e dall'art. 7 del Regolamento n. 178 del 2002²⁴, mentre a livello interno viene in rilievo l'art. 301 del D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152²⁵. Il principio di precauzione si contrappone al principio di prevenzione, in quanto quest'ultimo impone di neutralizzare rischi oggettivi e provati, mentre il primo entra in scena a fronte di rischi ipotetici o basati su indizi. Detto meglio, *«il principio di precauzione, fa obbligo alle Autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di scongiurare i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi e prima che subentrino più avanzate e risolutive tecniche di contrasto»*²⁶. I provvedimenti emanati in base al principio di precauzione sono per loro natura temporanei, poiché occorre sottoporre le misure adottate ad un'opera di controllo e di revisione, in relazione alla evoluzione scientifica intervenuta.

8. Conclusione

La lettura della sentenza n. 2945 del 7 aprile 2025 della quarta sezione del Consiglio di Stato, citata in apertura del presente contributo, permette di ribadire concetti pienamente acquisiti dalla giurisprudenza amministrativa. Il Giudice di appello, oltre a

²³ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea art. 191 comma 2 *«La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga»*.

²⁴ Regolamento n. 178 del 2002 art. 7 *«1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio. 2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente»*.

²⁵ D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152 art. 301 *«In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva»*.

²⁶ Cons. di Stato, Sez. III, 03 ottobre 2019, n. 6655.

chiarire le nozioni di “contingibilità” e “urgenza”, ha statuito che l’ordinanza ex artt. 50 comma 5 e 54 comma 4 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 è uno strumento di amministrazione extra ordinem, che consente di derogare alle norme dell’ordinamento giuridico, per approntare una celere ed efficace risposta a situazioni che non altrimenti gestibili.

Facendo applicazione di tali principi, sono state ritenute non fondate le doglianze di parte appellante, con le quali si contestava la legittimità dell’ordine di pulizia di taluni tratti e elementi della rete idrica, ritenendoli estranei al novero dei compiti a carico del gestore del “servizio idrico integrato” ai sensi dell’art. 141 del d.lgs. n. 152/2006.

Il Giudice di secondo grado ha statuito che *«Proprio perché il potere di ordinanza contingibile ed urgente funge da “valvola di sicurezza” dell’ordinamento, costituendo una sensibile attenuazione del principio di legalità sostanziale, non può dubitarsi che questo provvedimento consente, in tesi (cioè a prescindere dall’esatta perimetrazione, nel caso di specie, dell’ambito delle competenze in base all’art. 141 d.lgs. n. 152/2006), di derogare alle ordinarie competenze attribuite dal legislatore in attuazione del suddetto principio... L’ordinanza contingibile ed urgente, così come rilevato dalla difesa comunale, nella memoria del 30 dicembre 2024, andava dunque censurata per i profili relativi alla sussistenza dei presupposti di emanazione oppure per profili di manifesta irragionevolezza, difetto di proporzionalità, illogicità e non, invece, per la dedotta violazione o falsa applicazione di una norma – l’art. 141 d.lgs. n. 152/2006 – di cui il provvedimento non fa applicazione e che, infatti, neppure menziona e che ben può derogare. Tale censura è inidonea, infatti, a scalfire la legittimità del provvedimento emanato».*