

PAOLO LODI PIZZOCHERO

**PROBLEMI DI LEGALITÀ DEI POTERI
D'ORDINANZA NEL SISTEMA NORMATIVO
DELLA PROTEZIONE CIVILE**



giuffrè editore - 2011

Estratto dal volume:

**DOTTORATO DI RICERCA
AUTONOMIE LOCALI, SERVIZI PUBBLICI
E DIRITTI DI CITTADINANZA**

ANNUARIO DRASD 2011

a cura di
RENATO BALDUZZI

PROBLEMI DI LEGALITÀ DEI POTERI D'ORDINANZA NEL SISTEMA NORMATIVO DELLA PROTEZIONE CIVILE

di Paolo Lodi Pizzochero

SOMMARIO: 1. Premesse: l'imprescindibilità e l'eccezionalità dei poteri d'ordinanza – 2. La disciplina delle ordinanze contingibili e urgenti in materia di protezione civile – 3. I dubbi sulla eccezionalità dei “grandi eventi” quali presupposti dei poteri d'ordinanza di protezione civile – 4. L'orientamento della Corte costituzionale: la necessaria proporzionalità del potere e l'adeguata delimitazione normativa della discrezionalità – 4.1 (*segue*) Le indicazioni della giurisprudenza amministrativa: le condizioni e i limiti dei poteri d'ordinanza – 5. Conclusioni

1. *Premesse: l'imprescindibilità e l'eccezionalità dei poteri d'ordinanza*

È noto che alcune norme legislative, ossia quelle attributive dei c.d. “poteri di ordinanza”, non corrispondono allo schema del principio di legalità sostanziale, in forza del quale i poteri amministrativi devono essere individuati dalla legge in tutti i loro elementi tipici.

Tali norme si riferiscono a situazioni straordinarie di necessità e urgenza per i preminenti interessi pubblici coinvolti (quali ad esempio, l'ordine pubblico, l'igiene pubblica, la salute dei cittadini e l'ambiente), per la cui risoluzione prevedono l'esercizio di poteri *extra ordinem* che, potendo anche derogare alla normativa vigente, si esplicano in quei provvedimenti comunemente chiamati “ordinanze contingibili e urgenti”, “ordinanze di necessità e urgenza” e, ancora, “ordinanze libere” o “necessitate”⁽¹⁾. In particolare, i poteri

(1) Gli interessi pubblici, per la cui tutela è previsto il ricorso ai provvedimenti così denominati, talvolta, sono espressamente indicati dalle rispettive norme, altre volte, si desumono dai meri presupposti di necessità e urgenza e dalle materie eventualmente indicate. Tra le norme attualmente

d'ordinanza sono attribuiti dalle rispettive norme primarie a determinati organi individuali, o a singoli soggetti titolari di un pubblico ufficio, senza però che ne siano definiti il tipo di provvedimento, gli effetti, né i soggetti passivi, rimettendo, pertanto, la loro definizione alla discrezionalità dell'autorità competente ⁽²⁾.

vigenti si ricordano le seguenti: A) La legge sul contenzioso amministrativo (legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, prevede che “[a]llorché per grave necessità pubblica l'autorità amministrativa debba senza indugio disporre della proprietà privata, od in pendenza di un giudizio per la stessa ragione, procedere all'esecuzione dell'atto delle cui conseguenze giuridiche si disputa, essa provvederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti” (art. 7). B) Il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773 –t.u.l.p.s.) stabilisce che “[i]l Prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica” (art. 2, comma 1), nonché “qualora la dichiarazione di pericolo pubblico si estenda all'intero territorio del regno, il Ministro dell'interno può emanare ordinanze, anche in deroga alle leggi vigenti, sulle materie che abbiano comunque attinenza all'ordine pubblico o alla sicurezza pubblica” (art. 216, comma 1). C) In base al Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – t.u.e.l.), “[...] 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”, mentre “[n]egli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza [...] spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali” (art. 50, comma 5). D) Sempre ai sensi del t.u.e.l., “[i]l 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” (art. 54, comma 4). E) Secondo il Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), “[f]erme 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 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” (art. 191, comma 1).

⁽²⁾ Il principio di tipicità dei poteri amministrativi è messo in discussione dal fatto che questi particolari atti non hanno un contenuto

Tra questi particolari poteri rilevano quelli contemplati nella legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile, così come modificata e integrata dai successivi interventi normativi. Al riguardo, la disciplina dei c.d. "grandi eventi", introdotta dal decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile), convertito in legge 9 novembre 2001, n. 401, stimola una riflessione mossa dal dubbio che la previsione di tali eventi, quali condizioni di fatto per l'esercizio delle ordinanze di protezione civile, possa eludere il rispetto del principio di legalità, pur anche inteso nella sua versione più debole.

La risoluzione di questo dubbio è qui ricercata interrogandosi sulla legittimità costituzionale della disciplina dei "grandi eventi", nonché sulla legittimità dei provvedimenti posti in essere in applicazione della medesima, pur non pretendendo che i risultati ottenuti possano ritenersi esaustivi del fenomeno dei poteri *extra ordinem*⁽³⁾. Il problema dei presupposti per l'esercizio di questi

predeterminato dal legislatore. Secondo quanto rilevato dalla Corte costituzionale, nella sent. 4 gennaio 1977, n. 4, questi atti sono "soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono e perciò suscettibili di assumere vario contenuto, per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni", e, pertanto, si distinguono, dai c.d. "atti necessitati" o "urgenti" che, pur avendo come presupposto l'urgenza, sono rispondenti al principio di legalità sostanziale in quanto la legge determina compiutamente il contenuto della statuizione in cui il potere può concretarsi.

(3) Sul tema dei poteri *extra ordinem* e, quindi, delle ordinanze contingibili e urgenti, oltre alla dottrina di seguito citata, cfr. F. BARTOLOMEI, *Il potere di ordinanza e le ordinanze di necessità*, Milano, Giuffrè 1979; ID., *Ordinanza (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1980, pp. 971 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 1990; ID., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'Amministrazione Pubblica*, in *Dir. Amm.*, 2005, n. 4, pp. 777 ss.; ID., *La tutela dell'ambiente: nuove norme attributive del potere di ordinanza (nota a C. Cost. 30 dicembre 1987, n. 617; C. Cost. 28 maggio 1987, n. 201)*, in *Foro italiano*, 1988, n. 12, cc. 3538 ss.; M. CERASE, *Ordinanze di urgenza e necessità*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 3985 ss.; L. GALATERIA, *I provvedimenti amministrativi d'urgenza*, Milano, 1953; G. FARES, *Ordinanze statali di necessità ed urgenza e salvaguardia dell'autonomia*

particolari poteri si inserisce, infatti, in un quadro di delicate problematiche di diritto costituzionale e di diritto amministrativo.

Prima di entrare nel merito della disciplina appena menzionata, si ricorda che, così come accade più in generale per le altre disposizioni relative ai poteri d'ordinanza, le questioni giuridiche che si pongono in questo ambito traggono origine intorno ai due aspetti dello stesso problema di fondo. Da un lato, come appena anticipato, delle diverse ordinanze contingibili e urgenti previste nel nostro ordinamento, la legge indica i presupposti, le finalità e gli organi competenti a emanarle, talvolta anche le materie che possono riguardare, ma non i possibili effetti, caratterizzando i poteri di ordinanza per il loro contenuto

regionale: limite dei principi fondamentali o chiamata in sussidiarietà?, in *Giur. cost.*, 2006, n. 4, pp. 2932 ss.; U. GARGIULO, *I provvedimenti di urgenza nel diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1954; M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza, requisizioni e occupazioni*, in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, XVII, 1945, p. 400; ID., *Potere di ordinanza e atti necessitati*, ivi, XXVII, 1948, pp. 389 ss.; ID., *Potere di ordinanza e atti necessitati*, ivi, XXVII, 1948, pp. 288 ss.; ID., *Le ordinanze dispositive della proprietà terriera*, in *Giur. It.*, 1950, n. 3, pp. 65 ss.; ID., *Atti necessitati e ordinanze di necessità in materia sanitaria*, in *Rass. Amm. Sanità*, 1962, pp. 733 ss.; ID., *Diritto amministrativo*, I, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 551 ss.; ID., *Istituzioni di diritto amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 462 ss.; C. LAVAGNA, *Sulla illegittimità dell'art. 2 t.u.l.p.s. come testo legislativo*, in *Giur. Cost.*, 1961, pp. 898 ss.; P. LOMBARDI, *Il potere sindacale di emettere provvedimenti contingibili e urgenti: presupposti e caratteristiche essenziali alla luce degli orientamenti della giurisprudenza*, in *Foro amm.*, 2003, n. 1, pp. 107 ss.; V.E. ORLANDO, *Intorno ai provvedimenti d'urgenza secondo la legge comunale e provinciale*, in *Foro it.*, 1935, n. 3, cc. 148 ss.; A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato di emergenza?*, in *Giur. Cost.*, 1982, n. 1, pp. 108 ss.; L. PALADIN, *Decreti-legge e provvedimenti d'urgenza delle Giunte regionali*, in *Giur. It.*, 1959, n. 1, p. 1265; P. PINNA, *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1983, n. 2, pp. 592 ss.; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, III, pp. 513 ss.; F. MIGLIARESE, *Ordinanze di necessità*, in *Enc. Giur.*, XXII, Roma, 1990, pp. 1 ss.; G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità e di urgenza (dir. cost. e ammin.)*, in *Noviss. Dig. It.*, XII, Torino, 1965, pp. 89 ss.; F. SATTÀ, *Ordine e ordinanza amministrativa*, in *Enc. Giur.*, vol. XXII, Roma, 1990, pp. 1 ss.; M. SCUDIERO, *In tema di ordinanze prefettizie ex art. 2 T.U. leggi di pubblica sicurezza e libertà costituzionali*, in *Foro pen.*, 1962, n. 2, pp. 102 ss.

normativamente indeterminato, nonché per la loro capacità di derogare alla normativa primaria vigente. Dall'altro, tuttavia, questa indeterminazione normativa e questa capacità derogatoria sono ritenute imprescindibili e generalmente giustificate quale sorta di "buchi giuridici" inevitabili⁽⁴⁾, se non a condizione di assumere una visione utopica dell'ordinamento giuridico.

In un'ottica pragmatica, infatti, le situazioni straordinarie ed emergenziali, proprio per la loro caratteristica di sconvolgere il normale andamento della vita dei cittadini, impedirebbero al legislatore di definire a priori, con opportuna determinatezza in termini di efficienza ed efficacia amministrativa, nonché con sufficiente determinatezza ai fini del rispetto del canone della legalità sostanziale, le misure da adottarsi concretamente a seconda dell'emergenza considerata.

In dottrina, la previsione di detti poteri è stata relegata, rispettivamente, entro il concetto di "eccezione"⁽⁵⁾ del sistema giuridico stesso, a chiusura, quindi, del problema della supposta violazione del principio di legalità sostanziale; ed entro il concetto di "valvola, (...) a disposizione dell'amministrazione, per sfuggire alla condizione rigidissima della legge"⁽⁶⁾, in relazione alla necessità di garantire l'efficienza dell'amministrazione in situazioni estreme. Quindi, l'inversione del rapporto tra garanzia e funzione, necessaria per fronteggiare situazioni imprevedibili e pericolose per interessi pubblici primari, non può essere intesa se non come eccezione che

(4) Questa metafora è tratta oltreoceano dall'espressione "*legal black and grey holes*", riportata da V. VERMEULE, *Our Schmittian administrative law*, in *Harvard LR*, 2009, n. 122, p. 1095, che, in tema di *rule of law*, analizza il diritto amministrativo americano dell'emergenza, adottando un'impostazione che ricalca espressamente il pensiero di Carl Schmitt, e, in particolare, la sua considerazione del rapporto tra legalità ed emergenze.

(5) Come ricordato da V. VERMEULE, *Our Schmittian administrative law*, cit., p. 1096, Schmitt stesso, in *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, utilizza il concetto di "eccezione" per indicare le emergenze. In ambito nazionale, cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 270, secondo il quale "le ordinanze d'urgenza sono provvedimenti amministrativi che, in quanto previsti dalle norme, stanno nel principio di legalità, ma costituiscono un'eccezione rispetto al principio della tipicità".

(6) Cfr. M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, cit., p. 195.

conferma la regola della legalità sostanziale del potere amministrativo. In questo modo, il fenomeno giuridico dei poteri d'ordinanza non costituirebbe un controsenso logico né giuridico, nel momento in cui tali poteri non vengono fatti rientrare sotto il principio di tipicità. Ammettendoli come eccezionali, si riaffermerebbe, al contrario, la validità e il predominio di tale principio per tutti gli altri casi.

A fronte della eccezionalità dei poteri amministrativi d'ordinanza, anche rispetto a quelli previsti dalla normativa sulla protezione civile, emergono con particolare rilevanza i problemi giuridici afferenti ai diversi ambiti del relativo controllo giurisdizionale.

Anzitutto, rilevano le questioni sulla legittimità costituzionale delle norme che li prevedono, con specifico riferimento ai limiti posti dalla Corte costituzionale nei confronti del legislatore, nonché delle amministrazioni coinvolte nella loro applicazione. Con particolare riferimento al caso delle ordinanze di protezione civile, è stato prospettato il rischio che tali norme possano, da un lato, infrangere la distribuzione delle competenze costituzionali tra Stato e Regioni, a causa della centralizzazione in capo del Presidente del Consiglio dei ministri dei poteri d'ordinanza; dall'altro, sovvertire il sistema delle fonti, a causa della richiamata capacità derogatoria delle ordinanze contingibili e urgenti, compromettendo i rapporti tra legislativo ed esecutivo⁽⁷⁾, soprattutto in riferimento all'uso di

(7) Sintetizzando quanto elaborato in dottrina, si ricorda che la capacità delle ordinanze contingibili e urgenti di derogare alle norme dell'ordinamento giuridico, oltre a sollevare la questione sulla loro natura amministrativa (di provvedimenti) o normativa (di fonti del diritto), è stata supposta come strumento con cui l'Esecutivo può accedere, seppur temporaneamente, alla normazione primaria, senza che però siano previsti i meccanismi di cui agli artt. 76 e 77 Cost., attraverso i quali il Parlamento recupera la sua funzione legislativa. Al riguardo cfr. G.U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1995, n. 3, pp. 2185 ss.; G. MARAZZITA, *Le ordinanze di necessità dopo la L. n. 225 del 1992 (riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995)*, in *Giur. cost.*, 1996, n. 1, pp. 505 ss.; G. MANFREDI, *Emergenze socio - ambientali. Le insidie del potere di ordinanza (T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 30 agosto 2003, n. 641)*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, m. 1, pp. 96 ss..

un'altra categoria di atti (seppur formalmente legislativi) predisposti (a livello costituzionale) per rispondere a situazioni di urgenza, ossia i decreti legge⁽⁸⁾.

Rilevano poi i problemi attinenti alla legittimità dei provvedimenti che costituiscono applicazione dei poteri di ordinanza, con particolare attenzione alla distorsione della tipicità e nominatività dell'azione amministrativa quali articolazioni del principio di legalità, a causa dell'indeterminatezza contenutistica con cui tali ordinanze vengono disciplinate, e quindi con particolare attenzione ai peculiari limiti individuati dalla giurisprudenza amministrativa.

In ragione della particolarità dei poteri amministrativi considerati, come risulterà sufficientemente chiaro entrando nel merito delle questioni sollevate dai grandi eventi, i due ordini generali di problemi appena menzionati, per quanto possano essere trattati separatamente quali oggetto di studio del diritto costituzionale e di quello amministrativo, non possono essere compresi appieno nella loro criticità se non vengono tra loro relazionati⁽⁹⁾. Più

⁽⁸⁾ Com'è noto, in questi ultimi anni si è assistito ad un ampio ricorso alla decretazione d'urgenza, nonché alla legislazione delegata, da parte del Governo. Come evidenziato in dottrina, il rischio che i ruoli del Parlamento e del Governo possano essere alterati a discapito del sistema delle fonti, è accentuato dall'utilizzo da parte di quest'ultimo di alcune tecniche normative e parlamentari idonee, di fatto, ad ostacolare il Parlamento nella conversione dei decreti-legge e nell'approvazione di disposizioni di delega legislativa. Il fenomeno della decretazione d'urgenza, in particolare, è stato oggetto, da parte della dottrina, di esame contestuale con quello del ricorso alle ordinanze d'urgenza. Al riguardo, oltre G. MANFREDI, *Emergenze socio - ambientali*, cit., cfr. C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. Pub.*, 2009, n. 2, pp. 317 ss.; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Le ordinanze di protezione civile "per l'attuazione" di decreti-legge (ed altri scostamenti dalla L. n. 225 del 1992)*, in *Giur. cost.*, 2009, n. 3, pp. 2231 ss..

⁽⁹⁾ Cfr. C. PINELLI, *Un sistema parallelo*, cit., p. 329, per il quale la proposta distinzione fra un approccio costituzionale e uno amministrativo trascura che il fenomeno delle ordinanze d'urgenza è unico e richiede necessariamente un approccio integrato fra i due rami del diritto pubblico. Invero, come rilevato da G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV,

precisamente, tali ambiti problematici, in una prospettiva attenta alla legalità, devono essere idealmente posti lungo un unico filo conduttore, la cui trama è costituita dalla eccezionalità che detti poteri devono mantenere in seno all'attuale ordinamento giuridico.

L'eccezionalità dei poteri *extra ordinem* deve essere intesa come una loro caratteristica indefettibile, a meno che non si intenda stravolgere il principio costituzionale fondante il nostro diritto amministrativo: la legalità dell'azione amministrativa. Del resto, le implicazioni derivanti dalle particolarità delle norme attributive dei poteri d'ordinanza sono notevoli. Nel momento in cui si constata che nell'ordinamento giuridico, accanto alle ordinarie norme di diritto amministrativo, possono coesistere una parte, per quanto minima, di norme indeterminate sotto il profilo contenutistico dei poteri, appare evidente che il controllo della Corte costituzionale sulla sufficiente determinazione della norma, e quindi sul rispetto della riserva di legge, è in questi casi condizionato in ragione degli stessi motivi che giustificano l'esistenza di norme strutturate in questo modo⁽¹⁰⁾. Di conseguenza, l'indeterminazione della norma si riflette inevitabilmente nel sindacato di legittimità delle ordinanze emanate in forza di detti poteri, per cui il giudice amministrativo si trova privato di quei parametri normativi di riferimento che ordinariamente assume nel sindacare i provvedimenti amministrativi per violazione di legge.

Infine, ma non da ultimo, questo insieme di problemi, che – riguardando la legalità – afferiscono al rispetto del diritto nel suo insieme, è inevitabilmente amplificato dalla collocazione di preminenza che le fonti del diritto comunitario hanno assunto nel nostro ordinamento giuridico. Pertanto, si rileva che, ai fini di una più completa disamina dei poteri d'ordinanza, è necessario anche

Napoli Jovene, 2008, pp. 1935 ss., tra le peculiarità delle ordinanze di necessità e urgenza, figura proprio quella di avere una rilevanza al contempo non solo costituzionale, amministrativa, ma anche civile e penale.

⁽¹⁰⁾ Riguardo ai normali poteri amministrativi, si ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte, *“la assoluta indeterminazione del potere demandato ad una pubblica amministrazione senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge viola il principio di legalità sostanziale”* (Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307; in precedenza, cfr. Corte cost. 29 luglio 1982, n. 150).

considerare la normativa dell'Unione europea e la relativa applicazione a livello nazionale, alla luce dell'interpretazione degli organi giurisdizionali comunitari ⁽¹¹⁾.

2. *La disciplina delle ordinanze contingibili e urgenti in materia di protezione civile*

I poteri di ordinanza in materia di protezione civile sono disciplinati dalla legge n. 225/1992, a suo tempo formalmente finalizzata a "tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi"⁽¹²⁾. Gli ambiti dell'attività di protezione civile sono definiti progressivamente in ordine al tipo di emergenza, dall'art. 2, comma 1, della legge n. 225/1992, in tre classi di eventi: "a) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria; b) eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione, comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; c) calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari."

Il verificarsi degli eventi di cui all'ultima delle tre classi appena citate legittima, ai sensi del primo comma dell'art. 5 della legge n. 225/1992, il Consiglio dei ministri a deliberare lo "stato di emergenza", su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile. Per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti all'emanazione della dichiarazione dello stato di emergenza, il secondo comma

(11) Su questa tematica, cfr. A. MEZZOTERO, *L'ufficio del commissario delegato ex art. 5 L. n. 225 del 1992: natura giuridica ed ambito dei poteri straordinari riguardo la procedura negoziata senza previ pubblicazione di un bando di gara*, in *Giur. merito*, 2009, n. 9, pp. 2251 ss.; V. SALAMONE, *Le ordinanze di protezione civile ed il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario con riguardo alle procedure di affidamento dei contratti pubblici*, in *Foro amm. CDS*, 2008, n. 3, pp. 93 ss.

(12) Art. 1, comma 1, legge n. 225/1992, abrogato dall'art. 87 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

dell'ordinamento giuridico (tra cui i principi costituzionali); c) efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; d) adeguata motivazione; e) efficace pubblicazione, nel caso in cui non abbiano carattere individuale⁽¹⁵⁾.

L'art. 5 della legge n. 225/1992, oltre a prevedere che le ordinanze ivi disciplinate sono soggette al *"rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico"* e che *"devono essere motivate"* (comma 5), stabilisce che debbano essere *"pubblicate nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, nonché trasmesse ai sindaci interessati affinché vengano pubblicate ai sensi dell'art. 47, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142"* (comma 6). L'articolo tipizza poi alcuni dei limiti dei poteri d'ordinanza ivi disciplinati in modo più rigoroso rispetto a quelli precedentemente indicati dalla Corte costituzionale.

Anzitutto, nel deliberare lo stato di emergenza, il Consiglio dei Ministri ne deve determinare *"durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità e alla natura degli eventi"* (comma 1), così rilevando non solo la limitazione nel tempo dell'efficacia delle ordinanze entro la permanenza delle situazioni di necessità, ma anche la predeterminazione del relativo orizzonte temporale.

Inoltre, la capacità delle ordinanze di protezione civile di derogare alle disposizioni vigenti deve rispondere al particolare vincolo formale, per il quale *"le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme cui si intende derogare"* (comma 5)⁽¹⁶⁾.

(15) Il primo dei principi sopra elencati, che delimita il campo dei poteri d'ordinanza entro la sfera dei soli diritti coperti da riserva relativa di legge, ossia la proprietà individuale e la libertà di iniziativa economica, è riconosciuto (come rilevato dalla Corte cost., 23 maggio 1961, n. 26), già dalla Corte cost., 2 luglio 1956, n. 8, che indica espressamente tutti gli altri principi.

(16) Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità*, cit., p. 377, che, con riguardo alla prassi delle ordinanze contingibili e urgenti emanate in forza dell'art. 5 della legge n. 225/1992, ne rileva l'illegittimità per la violazione delle stesse disposizioni ivi contenute, sotto due profili. In primo luogo, le deroghe espressamente previste investono interi settori di normazione, anziché norme specifiche e puntuali, come invece affermato dalla Corte costituzionale e previsto dal quinto comma della norma citata. Inoltre, numerose normative oggetto di deroga, in sede attuativa, assurgono a

3. *I dubbi sulla eccezionalità dei "grandi eventi" quali presupposti dei poteri d'ordinanza di protezione civile*

Soffermandosi su questi primi dati normativi, è opportuno ricordare che, per come era stata originariamente formulata, la legge n. 225/1992 era stata accolta positivamente dalla dottrina per le peculiarità normative appena riportate, ma anche nella parte in cui, all'art. 2, comma 1, definiva i presupposti oggettivi per l'esercizio di poteri straordinari, in quanto sufficientemente precisa nella loro tipizzazione, almeno se paragonata con altre disposizioni riguardanti i poteri d'ordinanza⁽¹⁷⁾. Tuttavia, l'ambito di applicazione previsto dall'art. 2 della legge n. 225/1992 pare essere stato ormai stravolto dalla riforma di cui al citato d.l. n. 343/2001.

Tale decreto-legge ha riformato il sistema della protezione civile, attribuendo la titolarità della funzione in materia di protezione civile al Presidente del Consiglio dei ministri, modificando pertanto quanto precedentemente innovato nel settore dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59)⁽¹⁸⁾.

In particolare, il primo comma dell'art. 5 di questo decreto-legge prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri (ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato) *"determina le politiche di protezione civile, detiene i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, promuove e coordina le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112"*. Per lo svolgimento delle suddette competenze, poi, il

principi generali dell'ordinamento che, sempre secondo la legge del 1992 e la stessa Corte, costituiscono un limite inderogabile delle ordinanze.

(17) Cfr. G.U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi*, cit., p. 2185.

(18) In particolare, si ricorda che in forza dell'abrogato d.lgs. n. 300/1999, le funzioni e i compiti spettanti allo Stato, in materia di poteri di ordinanza di protezione civile, erano stati attribuiti al ministero dell'interno (art. 14, comma 1).

la dichiarazione dello stato di emergenza" pare essere molto più sfuggente e indefinito di quello espresso dalle "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari". Infatti, una volta verificato che il legislatore ha espressamente distinto le due classi di eventi, gli unici indizi testuali che il d.l. n. 343/2001 fornisce, ai fini della individuazione delle concrete situazioni in cui si verificano i presupposti di cui all'art. 5-bis, comma 5, sono che gli eventi ivi previsti siano "grandi", e che siano oggetto della "dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile".

Inoltre, dalla lettura delle norme in questione, emergono due differenze importanti con la legge del 1992 in relazione al problema della legalità. In primo luogo, rispetto gli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225/1992, per i grandi eventi di cui al d.l. n. 343/2001 non è espressamente richiesto che questi "debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari". Inoltre, il d.l. n. 343/2001, nel disciplinare i presupposti per l'esercizio dei poteri d'ordinanza, non colloca i grandi eventi, come invece accade per i presupposti contemplati dall'art. 2, comma 1, della legge n. 225/1992, in una serie di classi di eventi in relazione alle quali riconnettere differenti regimi normativi, e ciò né con riguardo alla distribuzione delle competenze, né con riguardo al potere di derogare alla normativa vigente.

È sotto i profili fin qui evidenziati, nonché considerando la clausola di necessaria compatibilità della legge del 1992 rispetto alla riforma del 2001, contenuta nell'art. 6 di quest'ultima, che la disciplina dei grandi eventi rischia di agevolare un'interpretazione della stessa che, facendo leva su un tenore lessicale labile e poco stringente, vi faccia rientrare situazioni non conformi all'equazione giuridica per la quale a poteri eccezionali devono corrispondere presupposti di applicabilità, a loro volta eccezionali.

Osservando l'applicazione concreta della norma, poi, emerge in modo più diretto il rischio che il d.l. n. 343/2001 rappresenti veramente un impianto normativo che facilita l'esercizio di un potere amministrativo di assai dubbia legittimità, se non anche un più facile abuso in termini propriamente penalistici⁽²⁰⁾.

(20) In ambito penale, anche se non attinente alla presente disamina, ci si riferisce principalmente al reato contro la p.a. configurabile nel caso in

essere prevedibili, non sembrano evadere dall'ambito di ciò che può essere amministrato con poteri ordinari da parte dei soggetti pubblici coinvolti.

Pertanto, la tecnica legislativa adoperata per formulare la normativa in questione è sicuramente difettosa in termini di legalità, in quanto ha concretamente agevolato un'interpretazione che fa rientrare nei presupposti di poteri *extra ordinem* situazioni solo in senso lato straordinarie e non tradizionalmente afferenti alla materia della protezione civile. In questo modo, la prassi dei grandi eventi ha seguito la scia di quella più generale tendenza, manifestatasi nel nostro ordinamento, a ricorrere a poteri eccezionali, come i poteri d'ordinanza, non per fronteggiare situazioni eccezionali, ma per gestire situazioni ordinarie. Con riferimento alla protezione civile in particolare, la dottrina ha rilevato che il fine sotteso di questa prassi sarebbe quello di snellire procedure amministrative ritenute ormai troppo complesse⁽²⁶⁾.

Non pare peraltro ammissibile che quest'ultima finalità generale (la cui risoluzione spetterebbe comunque al legislatore attraverso la regolazione di poteri ordinari attraverso una disciplina speciale) possa essere attuata distorcendo il carattere eccezionale dei

⁽²⁶⁾ Cfr. M. GNES, *I limiti del potere*, cit., pp. 641 ss. Sulla prassi estensiva delle condizioni di applicabilità delle ordinanze contingibili e urgenti cfr.: V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1986, p. 226, che utilizza l'espressione "normalizzazione dell'emergenza" in relazione all'incremento della frequenza delle situazioni di emergenza; S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID. (a cura di) *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 659 ss., che sottolinea come l'eccezionalità e provvisorietà, che dovrebbero caratterizzare l'emergenza, siano talvolta invocati dalla prassi per mascherare problemi strutturali e persistenti, comportando una "emergenza stabilizzata", in forza del quale viene esercitato un potere *extra ordinem* che si protrae nel tempo, così incidendo con rilevanza sul sistema delle fonti; A. CARDONE, *Le ordinanze di necessità ed urgenza del Governo*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 213 ss.; L. DE PAULI, *La recente «legificazione» delle ordinanze di protezione civile in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, n. 5, pp. 706 ss.; F. GANDINI, A. MONTAGNI, *La protezione civile*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 56 ss.

poteri *extra ordinem*. Tali poteri, infatti, pur essendo sempre riducibili al principio di efficienza, sono ammissibili se, e in quanto, funzionali alla tutela di interessi pubblici preminenti, esposti a serio pregiudizio da situazioni pericolose a loro volta eccezionali, in quanto consistenti in eventi straordinari, e pertanto tendenzialmente imprevedibili e transeunti, che non possono essere risolti con gli ordinari mezzi e competenze previsti dall'ordinamento giuridico.

4. *L'orientamento della Corte costituzionale: la necessaria proporzionalità del potere e l'adeguata delimitazione normativa della discrezionalità*

Per valutare la legittimità costituzionale del combinato disposto di cui agli artt. 5-bis, comma 5, e 5, comma 1, del d.l. n. 343/2001, pare opportuno soffermarsi su quanto deciso dalla Corte costituzionale nella sent. n. 127/1995⁽²⁷⁾, in relazione a quegli eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett.c), della legge n. 225/1992, che, a fianco delle "calamità naturali" e delle "catastrofi", sono richiamati dal successivo art. 5, comma 1, quali presupposti dei poteri d'ordinanza ivi previsti, ossia gli "altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari". In merito alla problematica qui analizzata, infatti, rilevarebbe il fatto che tali altri eventi, già ai tempi dell'emanazione della legge, rappresentavano la sottoclasse più indeterminata, e, quindi, quella potenzialmente soggetta alle interpretazioni più omnicomprehensive.

In detto giudizio, la Regione Puglia ha chiamato la Corte, in via principale, a pronunciarsi sul conflitto di attribuzione promosso nei confronti dello Stato, chiedendo che fosse annullato il decreto del Presidente del Consiglio che aveva dichiarato lo stato di emergenza⁽²⁸⁾, per invasività delle sue attribuzioni e per violazione e

(27) Corte cost., 14 aprile 1995, n. 127, in *Riv. giur. ambiente*, 1997, p. 258, con nota di A. MORRONE, *I poteri di ordinanza contingibili e urgenti: l'integrazione del diritto "eccezionale" nel sistema delle fonti e dei livelli di governo territoriale*, in *Le Regioni*, 1995, n. 6, p. 1167, con nota di M. MALO, *Il potere di ordinanza in materia di protezione civile al vaglio della Corte costituzionale*.

(28) D.p.c.m. 8 novembre 1994, recante "Dichiarazione dello stato di emergenza a norma dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, in ordine alla situazione socio-economico-ambientale determinatasi nella Regione Puglia".

“proprio il carattere eccezionale dell'autorizzazione legislativa implica, invero, che i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi,

Costituzione che determinano rigidamente la procedura della formazione delle leggi e degli atti aventi valore di leggi, o se, comunque, sovvertisse l'ordinamento dei pubblici poteri con menomazione della sfera di attribuzione del legislativo e della libertà dei cittadini. Al riguardo, la Corte dopo aver premesso che *“la disposizione di cui trattasi deve essere interpretata, al fine di accertarne la legittimità costituzionale, non nel sistema in cui essa storicamente ebbe nascita, bensì nell'attuale sistema nel quale vive”*, ha ricordato che *“la giurisprudenza, tanto della magistratura ordinaria che di quella amministrativa, nell'ultimo decennio può dirsi costante nel ritenere che i provvedimenti in questione [...] hanno il carattere di atti amministrativi, adottati dal Prefetto nell'esercizio dei compiti del suo ufficio, strettamente limitati nel tempo e nell'ambito territoriale dell'ufficio stesso e vincolati ai presupposti dell'ordinamento giuridico”*. Sulla base di questa interpretazione, la Corte ha quindi affermato che l'art. 2 del t.u.l.p.s non appariva in contrasto con i principi costituzionali che regolano la produzione delle leggi, giacché *“i provvedimenti amministrativi adottati dal Prefetto, anche se talvolta valgono a fronteggiare una pluralità di situazioni, non sono da confondersi né con le leggi né con i decreti-legge, che hanno altro carattere ed altri effetti”*. Nella sent. n. 26/1961, avente ad oggetto il giudizio di legittimità del medesimo art. 2 del t.u.l.p.s., il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico viene assunto dalla Corte come prescrizione normativa necessaria, in funzione di contraltare della capacità dei poteri *extra ordinem* di derogare alla legislazione vigente. In particolare, la Corte ha stabilito che devono sussistere adeguati limiti normativi all'esercizio di tale potere. Nel caso in oggetto, la Corte ha negato l'adeguatezza di questi limiti, in quanto *“la omessa prescrizione, nel testo dell'art. 2, del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico renderebbe possibile - ed in realtà ha reso, di recente, possibile - un'applicazione della norma, tale da violare i diritti dei cittadini e da menomare la tutela giurisdizionale”*. Nella successiva sent. n. 4/1977, la Corte, è poi tornata sulla questione della capacità derogatoria delle ordinanze di necessità e urgenza, in relazione all'art. 20 del t.u. della legge comunale e provinciale del 1934 (regio decreto 3 marzo 1934, n. 383), che attribuisce al Prefetto di adottare *“ordinanze di carattere contingibile e urgente in materia di edilizia, polizia locale e igiene, per motivi di sanità o di sicurezza pubblica interessanti l'intera Provincia o più comuni della medesima”*. Al riguardo, ammettendone la legittimità costituzionale, ma senza approfondire il tema dei limiti posti dalla normativa di riferimento, la Corte, con una certa confusione, ha affermato che *“le ordinanze prefettizie, anche se e quando (eventualmente) normative, non sono certamente ricomprese tra le fonti del nostro ordinamento giuridico; non innovano al diritto oggettivo; né, tanto meno, sono equiparabili ad atti con forza di legge, per il sol fatto di essere eccezionalmente autorizzate a provvedere in deroga alla legge”*.

Corte, un potere del Commissario delegato talmente ampio da compromettere principi fondamentali cui, invece, quest'ultimo deve essere vincolato, secondo quanto stabilito dalla legge n. 225/1992, e, in astratto, dalla stessa ordinanza (art. 2, comma 1), che è apparsa dunque, su questo punto, intrinsecamente contraddittoria ⁽³⁴⁾.

Sulla scorta delle motivazioni qui riassunte, la Corte si è pronunciata stabilendo che spettava allo Stato ricorrere allo stato di emergenza a norma dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225/1992, in ordine alla situazione socio-economico-ambientale determinatasi nella Regione Puglia, sulla base degli elementi evidenziati dai competenti organi statali e regionali; e che, invece, non spettava allo Stato, per fronteggiare detto stato di emergenza, introdurre prescrizioni che conferivano ad organi amministrativi poteri d'ordinanza non adeguatamente circoscritti nell'oggetto, tali da derogare a settori di normazione primaria richiamati in termini assolutamente generici, e a leggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia regionale, senza prevedere, inoltre, l'intesa per la programmazione generale degli interventi.

Come è possibile notare leggendo la sent. n. 127/1995, la Corte ha confermato la legittimità costituzionale del frammento normativo considerato in termini di sufficiente determinatezza dei presupposti dei poteri e – stabilendo la necessità, ai fini della sua corretta interpretazione, di un nesso di proporzionalità tra l'evento e le misure concretamente adottate – ha valutato direttamente la legittimità dell'ordinanza contingibile e urgente. Sotto questo profilo, come rilevato in dottrina sulla base di altre sentenze costituzionali,

⁽³⁴⁾ Sulla base delle motivazioni qui riassunte, la Corte ha dichiarato che spetta allo Stato ricorrere allo stato di emergenza a norma dell'art. 5, comma 1, della legge n. 225/1992, in ordine alla situazione socio-economico-ambientale determinatasi nella Regione Puglia, sulla base degli elementi evidenziati dai competenti organi statali e regionali; e che, invece, non spetta allo Stato introdurre prescrizioni per fronteggiare detto stato di emergenza che conferiscano ad organi amministrativi poteri d'ordinanza non adeguatamente circoscritti nell'oggetto, tali da derogare a settori di normazione primaria richiamati in termini assolutamente generici, e a leggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia regionale, senza prevedere, inoltre, l'intesa per la programmazione generale degli interventi, annullando conseguentemente le prescrizioni dell'ordinanza censurate.

conferito al Sindaco, *“accanto al tradizionale potere di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, la possibilità di adottare ordinanze anche non contingibili ed urgenti”*.

Così, il T.A.R. ha rilevato come la configurazione di un simile potere d'ordinanza da parte dell'art. 54, comma 4, della legge n. 267/2000, renderebbe tale norma costituzionalmente illegittima in quanto in contrasto con *“i limiti costituzionali di legalità, tipicità e delimitazione della discrezionalità enucleabili dagli artt. 23, 97, 70, 76, 77 e 117 della Costituzione e chiaramente sanciti dalle sentenze della Corte Costituzionale 2 luglio 1956, n. 8, 27 maggio 1961, n. 26 e 4 gennaio 1977, n. 4, e 28 maggio 1987, n. 201”*. Concludendo sul punto, e richiamando la giurisprudenza costituzionale ivi citata, il T.A.R. ne ha fatto risultare che *“il potere di ordinanza si deve fondare sulla contingibilità ed urgenza che costituiscono il presupposto, la condizione e il limite per consentire di derogare, nel rispetto dei soli principi generali dell'ordinamento, alla disciplina vigente nei vari settori di intervento, e per legittimare l'assunzione delle competenze in capo ad un organo monocratico, in luogo di quello ordinariamente deputato”*.

In tal modo, il T.A.R. ha colto nella sua pienezza il senso della legalità, in quanto ha fondato il potere d'ordinanza sulla contingibilità e urgenza, nel rispetto, quindi, del carattere di eccezionalità che tali poteri devono avere.

È opportuno ricordare che, nelle pronunce costituzionali citate dal giudice rimettente (così come nelle altre sopra menzionate), la Corte, descrivendo i poteri d'ordinanza ricorrendo al concetto di *“eccezione”*⁽³⁸⁾, ha fornito importanti indicazioni sulla legittimità costituzionale della normativa attributiva di questi particolari poteri amministrativi.

⁽³⁸⁾ Ciò accade nella Corte cost., 28 maggio 1987, n. 201, in *Foro it.*, 1988, 1, 3538, con nota di R. CAVALLO PERIN, *La tutela dell'ambiente*, cit., in relazione al *“potere eccezionale di derogare alle stesse norme primarie con disposizioni relative tanto a casi singoli quanto ad una generalità di soggetti o a una serie di casi (possibili)”*; nonché nelle sentt. n. 4/1977, in riferimento alle ordinanze prefettizie *“eccezionalmente autorizzate a provvedere in deroga alla legge”*; n. 418/1992, affermando che *“quando l'ambiente, i beni e la stessa vita delle popolazioni sono in pericolo e si richiede un'attività di soccorso straordinaria ed urgente, risulta giustificato che si adottino misure eccezionali”*; e n. 127/1995, definendo *“il carattere eccezionale del potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza”*.

Anzitutto, nella sent. n. 8/1956, la Corte, pur dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del t.u.l.p.s., ha indicato espressamente l'esigenza che una nuova formulazione della norma assicurasse *“l'attuazione di alcuni canoni derivanti principalmente dal carattere amministrativo dei provvedimenti prefettizi di urgenza”*. Tra i canoni riassunti dalla Corte, come prima ricordato, rientra l'efficacia limitata nel tempo in relazione ai *“dettami della necessità e dell'urgenza”*.

Successivamente, nella sent. n. 26/1961, lo stesso art. 2 del t.u.l.p.s., nei limiti in cui esso attribuiva ai Prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte, secondo la quale è ammissibile che *“la legge ordinaria attribuisca all'Autorità amministrativa l'emanaazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito”*. La Corte, infatti, ha affermato che *“nulla vieta che, nelle materie ora indicate, una disposizione di legge ordinaria conferisca al Prefetto il potere di emettere ordinanze di necessità ed urgenza, ma occorre che risultino adeguati limiti all'esercizio di tale potere”*.

Nella sent. n. 4/1977, relativa all'art. 20 del t.u. della legge comunale e provinciale del 1934 (r.d. 3 marzo 1934, n. 383), poi, la Corte ha fondato espressamente le ordinanze necessitate (così come gli atti necessitati) sulla *“urgente necessità”*⁽³⁹⁾.

Particolare significato assume la sent. n. 201/1987, soprattutto in riferimento alla questione della capacità derogatoria dei poteri d'ordinanza, i cui toni non possono che essere amplificati dalla questione delle loro condizioni di applicabilità⁽⁴⁰⁾. Con questa decisione, avente ad oggetto le ordinanze del Ministro per il coordinamento della protezione civile n. 718 dell'8 aprile 1986, recante *“misure straordinarie ed urgenti relative allo smaltimento dei rifiuti tossici e nocivi”*, e n. 727 del 28 aprile 1986, recante *“disposizioni per la realizzazione degli interventi di emergenza sul*

(39) La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del testo unico della legge comunale e provinciale, sollevata dal Pretore di Rieti, in riferimento agli artt. 40, 70, 76 e 77 della Costituzione.

(40) La Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Lombardia contro le ordinanze del Ministro per il coordinamento della protezione civile n. 718 dell'8 aprile 1986 e n. 727 del 28 aprile 1986.

territorio inquinato dai rifiuti tossici e nocivi”, la Corte ha affermato che il contenuto delle disposizioni derogatorie delle ordinanze contingibili e urgenti è soggetto a rispettare le garanzie costituzionali, e a non invadere la riserva assoluta di legge.

Mentre, nel caso di riserva relativa, la Corte ha aggiunto che *“la norma primaria attributiva dei cennati poteri deve comunque adeguatamente delimitarne il carattere discrezionale”*, e, per altro verso, che, pur quando le disposizioni in parola siano estese ad una generalità di soggetti e ad una serie di casi possibili, *“i poteri con esse esercitati devono adeguarsi alle dimensioni, territoriali e temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare”*. In particolare, la Corte ha precisato che *“per l'esercizio da parte di autorità amministrative di siffatti poteri, con effetto di deroga – ma non anche di abrogazione o di modifica – della normativa primaria, occorre [...] una specifica autorizzazione legislativa che, anche senza disciplinare il contenuto dell'atto (questo in tal senso può considerarsi libero), indichi il presupposto, la materia, le finalità dell'intervento e l'autorità legittimata”*.

È opportuno sottolineare che, secondo la Corte, il presupposto dei poteri (accanto all'autorità competente, alla materia e alle finalità dell'intervento) deve essere opportunamente individuato dalle norme in questione affinché le medesime possano essere costituzionalmente legittime. La Corte, però, così come nella sent. n. 127/1995, non è entrata specificamente nel merito della sufficiente determinazione, da parte della relativa normativa, dei presupposti legittimanti l'esercizio di poteri *extra ordinem*, preferendo richiamare la necessità che detti poteri siano esercitati proporzionalmente alle concrete situazioni di fatto.

Da questo punto di vista, la giurisprudenza costituzionale sembra adattarsi alla connaturale indeterminatezza delle norme attributive dei poteri d'ordinanza. Nel momento stesso in cui riconosce che le circostanze che impongono l'emaneazione delle ordinanze contingibili e urgenti *“non sono [...] previste – né di regola sono prevedibili in astratto – da specifiche disposizioni di legge”*⁽⁴¹⁾, la Corte lascia presagire le peculiarità del relativo giudizio di legittimità costituzionale. Come si è già potuto osservare, del resto, il giudizio della Corte su questo tipo di norme è teso a risolversi in un giudizio sulla loro corretta interpretazione ai fini della loro legittimità costituzionale.

(41) Corte cost. n. 26/1961.

La questione di legittimità dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000 è stata recentemente decisa dalla Corte nella sent. n. 115/2011⁽⁴²⁾. È interessante ripercorrere le motivazioni di questa pronuncia, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 23 e 97 Cost., dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000, nella parte in cui comprende la locuzione “; anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”.

Riguardo alla formulazione della suddetta norma, la Corte è intervenuta fornendone la corretta interpretazione, stabilendo che la dizione letterale dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000, implica che *“non è consentito alle ordinanze sindacali “ordinarie” – pur rivolte al fine di fronteggiare «gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana» – di derogare a norme legislative vigenti, come invece è possibile nel caso di provvedimenti che si fondino sul presupposto dell'urgenza e a condizione della temporaneità dei loro effetti”*.

Pertanto, affermando che la norma censurata, se correttamente interpretata, non conferisce ai sindaci alcun potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione in deroga a norme legislative o regolamentari vigenti, la Corte ha stabilito che non sussistono i vizi di legittimità che sono stati denunciati sulla base del contrario presupposto interpretativo. Tuttavia, secondo la Corte, la norma censurata crea problemi di legittimità sotto altri aspetti in quanto *“attribuisce ai sindaci il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, le quali, pur non potendo derogare a norme legislative o regolamentari vigenti, si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal legislatore nell'esigenza «di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana»”*.

Al riguardo, la Corte, richiamando le sentt. n. 307/2003⁽⁴³⁾, 32/2009⁽⁴⁴⁾ e 150/1982⁽⁴⁵⁾, ha ribadito *“l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto”*, precisando che *“[t]ale principio*

⁽⁴²⁾ Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115.

⁽⁴³⁾ Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in *Foro amm. CDS*, 2003, p. 2791 ss., con nota di F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sulla “necessità” degli impianti di telecomunicazione*.

⁽⁴⁴⁾ Corte cost., 6 febbraio 2009, n. 32, in *Giur. cost.*, 2009, n. 1, pp. 244 ss.

⁽⁴⁵⁾ Corte cost., 29 luglio 1982, n. 150, in *Giur. cost.*, 1982, n. 1, pp. 1302 ss.

non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione». In altre parole, la Corte ha affermato che “[n]on è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa”.

Queste affermazioni della Corte sono molto importanti in termini di legalità dall'attività amministrativa, anche se, per quanto interessa lo specifico tema delle ordinanze contingibili e urgenti, si può osservare che la Corte, pur affrontando direttamente il problema della sufficiente determinatezza del potere da parte della legge, si è riferita ai poteri amministrativi ordinari.

In ogni caso, risolto il problema interpretativo sollevato dalla congiunzione “anche” contenuta nell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000, è opportuno evidenziare che, nelle sue motivazioni, la Corte ha riconosciuto che le norme attributive di poteri d'ordinanza derogatori della normativa vigente, pur riferendosi alla necessità “di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”, sono costituzionalmente legittime soltanto se riguardanti ordinanze “contingibili e urgenti”, richiamando espressamente il “presupposto dell'urgenza”, anche se poi la Corte, come nelle altre sentenze qui citate, non è entrata nel merito specifico della sufficiente determinazione da parte della normativa primaria del presupposto dell'urgenza o di quello della contingibilità.

Basandosi sul giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000, una volta che è stato chiarito il fraintendimento interpretativo generato dalla posizione della congiunzione “anche” (nonché, dalla punteggiatura utilizzata)⁽⁴⁶⁾, è

⁽⁴⁶⁾ È proprio osservando che la frase “anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento” è posta tra due virgole, che la Corte ha tratto la conclusione che il riferimento al rispetto dei soli principi generali dell'ordinamento riguarda i provvedimenti contingibili e urgenti e non anche le ordinanze sindacali di ordinaria amministrazione. La Corte ha precisato che l'estensione anche a tali atti del regime giuridico proprio degli atti contingibili e urgenti avrebbe richiesto una disposizione così formulata: “adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento [...]”.

condivisibile, ai fini del rispetto del principio di legalità sostanziale, ritenere in generale che, per le ordinanze contingibili e urgenti, sia sufficiente – a differenza degli atti necessitati – la previsione normativa di un limite finalistico genericamente identificato dal legislatore nell'esigenza di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano interessi pubblici da cui dipende la vita e salute dei cittadini. Diversamente, infatti, si andrebbe contro l'esigenza di avere una normativa attributiva di poteri *extra ordinem* che sia efficiente, ossia flessibile rispetto alla serie di casi eccezionali da cui può derivare il grave pregiudizio, o il pericolo di un grave pregiudizio, per interessi pubblici fondamentali.

Con ciò sostenendo, tuttavia, si reputa comunque necessario, in termini di legalità, che la previsione del suddetto limite finalistico sia formulata dal legislatore nel modo più chiaro e univoco possibile, con particolare riferimento ai caratteri dell'urgenza e della contingibilità. Inoltre, all'esigenza che la disciplina normativa delle ordinanze contingibili e urgenti debba essere il più possibile flessibile non può corrispondere l'idea che la Corte costituzionale possa incontrare limitazioni nel giudicarne la legittimità.

Si è detto, infatti, che la Corte, nella sent. n. 127/1995, analizzando la disciplina contenuta nella legge n. 225/1992, si è riferita espressamente alla necessità che le ordinanze emanate in forza della stessa rispettino un nesso di proporzionalità tra l'evento e le misure adottate per fronteggiarlo. L'impostazione seguita dalla Corte, tuttavia, non può essere letta nel senso di ridurre il problema della legalità, posto dalla questione di legittimità costituzionale delle norme attributive dei poteri *extra ordinem*, nel problema del legittimo esercizio di questi ultimi⁽⁴⁷⁾. In altre parole, il fatto che la Corte valuti la legittimità costituzionale di tali norme riferendosi alla necessità che le ordinanze adottate in forza delle stesse siano proporzionate, non significa che la Corte releghi la risoluzione dei problemi di legalità di questi poteri entro l'ambito del controllo del rispetto del principio di proporzionalità.

(47) A conferma di questa ricostruzione può essere richiamato V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità*, cit., p. 360, per cui i principi generali dell'ordinamento giuridico, al cui rispetto sono tenuti i poteri d'ordinanza, sono riducibili ai principi che reggono l'esercizio della funzione amministrativa.

Nella stessa sent. n. 115/2011, preliminarmente, la Corte ha disatteso l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa dello Stato, in base alla quale *"le ordinanze oggetto del relativo giudizio sarebbero pienamente sindacabili in sede giurisdizionale, e che i vizi di legittimità costituzionale denunciati dal rimettente costituirebbero in realtà vizi dell'atto amministrativo, i quali ben potrebbero determinare, se accertati, l'annullamento o la disapplicazione delle ordinanze stesse nelle sedi giudiziarie competenti"*. La Corte, invece, ha ritenuto motivata in modo plausibile la rilevanza della questione nel processo principale, sottolineando che *"il giudice a quo ha adottato un significato della disposizione censurata, in base al quale non sarebbe rinvenibile, all'interno della stessa, una configurazione di limiti specifici, che possano consentire al giudice adito di valutare in concreto la legittimità degli atti impugnati"*.

Inoltre, ancor prima, nella sent. n. 8/1956, con cui sono state dichiarate infondate le questioni di legittimità dell'art. 2 del t.u.l.p.s. a suo tempo sollevate, la Corte ha affermato che, pur ammettendo che la formula di tale norma *"nella sua latitudine"*, avrebbe potuto dare adito ad *"arbitrarie applicazioni"*, in ogni caso, se si fossero affermate interpretazioni diverse da quella rilevata dalla Corte stessa, la sua decisione non avrebbe precluso *"il riesame della questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nel citato articolo"*.

Del resto, è proprio perché le norme che prevedono l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti sono costruite in modo da risultare flessibili, che ci si aspetta che la loro applicazione dia adito alle interpretazioni più disparate, così potendo sollevare questioni di legittimità costituzionale che ben possono essere risolte dalla Corte attraverso sentenze interpretative.

Se poi si vuole ricercare nella giurisprudenza amministrativa la soluzione ai dubbi di legalità sollevati dalla disciplina dei grandi eventi, si ricorda che le corti amministrative, proprio a fronte della scarsa determinazione normativa dei presupposti e degli effetti dei poteri d'ordinanza in generale, hanno, a loro volta, individuato una serie di criteri sulla base dei quali controllare e delimitare questi poteri.

Con particolare riguardo agli effetti provvedimentali, la giurisprudenza stabilisce che le ordinanze concretamente adottate devono rispettare i principi di proporzionalità e ragionevolezza, essere provvisorie, nonché rispondenti ai fini, alle materie, alle competenze e ai limiti procedurali individuati dalle norme.

Rispetto al problema dei presupposti legittimanti l'esercizio di poteri d'ordinanza, invece, è pacificamente richiesta la sussistenza di una situazione eccezionale. Nell'indicarne i criteri atti a verificarne la serietà di tale situazione, la giurisprudenza ha riferito i poteri di ordinanza proprio alla "contingibilità" e alla "urgenza", richiamati nella citata ordinanza del T.A.R. Veneto, ma anche alla "residualità" e, ancora, alla "urgente necessità". I confini tra questi concetti sono alquanto labili, poiché in realtà la giurisprudenza non ha manifestato un orientamento costante nella loro utilizzazione e, nel delimitare il ricorso ai poteri d'ordinanza, le corti amministrative ne hanno sovrapposti altri direttamente riferiti alle situazioni legittimanti i poteri, come, ad esempio, i concetti di "pericolosità" e di "temporaneità", o quello di "imprevedibilità" ⁽⁴⁸⁾. In estrema sintesi,

⁽⁴⁸⁾ Tradizionalmente, la giurisprudenza, per "contingibilità", ha inteso *"l'impossibilità di fronteggiare l'emergenza con i rimedi ordinari, in ragione della accidentalità, imprevedibilità ed eccezionalità della situazione verificatasi"* mentre, per "urgenza", ha inteso *"la assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile"* (Cons. St., sez. IV, 21 novembre 1994, n. 926, in *Cons. Stato*, 1994, n. 1, pp. 1499 ss., e sez. IV, 29 febbraio 1996, n. 208, in *Cons. Stato*, 1996, n. 1, pp. 170 ss.). In questo senso, la contingibilità indica la sussistenza di due distinti requisiti tra loro connessi: da un lato la sussistenza di una situazione eccezionale, accidentale e imprevedibile; dall'altro, l'impossibilità di ricorrere ad altri strumenti per tutelare gli interessi lesi o in pericolo, che poi corrisponde al concetto di "residualità". Tuttavia, come rilevato in dottrina (Cfr. M. ALESIO, *Presupposti, contenuti e finalità delle ordinanze d'urgenza. Nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità*, in *D&G*, 2003, p. 16; G. MANFREDI, *Emergenze socio - ambientali*, cit., p. 96; M. GNES, *I limiti del potere*, cit., p. 668; Cfr. C. PINELLI, *Un sistema parallelo*, cit., p. 333), la contingibilità non ha mantenuto, nell'evoluzione della giurisprudenza, il suo originario e necessario riferimento alla novità ed imprevedibilità dei fatti assunti come presupposti. Così, tra le condizioni che legittimano l'esercizio dei poteri d'ordinanza, accanto all'urgenza, la giurisprudenza ha contemplato la mera "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 e la urgenza, consistente nella materiale impossibilità di differire l'intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di danno a breve distanza di tempo"* (Cons. St., sez. V, 23 agosto 2000, n. 4568, in *Comuni Italia*, 2001, 288 ss.). In altre parole, le corti amministrative hanno inteso la

è possibile affermare che l'evoluzione della giurisprudenza è stata segnata dal fatto che i presupposti dei poteri d'ordinanza non sono più intesi come situazioni necessariamente imprevedibili.

La questione della imprevedibilità (e della temporaneità) dei presupposti dei poteri d'ordinanza è collegata, sul piano degli effetti, alla "provvisorietà" delle ordinanze contingibili e urgenti, intesa nel duplice senso di *"imposizione di misure non definitive e di efficacia temporalmente limitata"*⁽⁴⁹⁾. Anche questa caratteristica ha perso la sua tradizionale funzione delimitativa, tanto che la stessa giurisprudenza ha ormai affermato che in questi casi *"è sicuro 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"*⁽⁵⁰⁾. In questo modo, anche il giudice

contingibilità come la *"urgente necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza in ordine a situazioni eccezionali di pericolo attuale ed imminente"* (Cons. St., sez. IV, 13 dicembre 1999, n. 1844, in *Cons. Stato*, 1999, 1, 2052 ss.). In particolare, tale orientamento giustifica questa ricostruzione sostenendo l'irrilevanza che le situazioni di fatto esistano da tempo, in quanto il ritardo nell'intervenire potrebbe aumentare le conseguenze dannose. Una interpretazione della contingibilità che sembra tentare di ricomporre la suesposta frammentazione concettuale, è rilevabile nel T.A.R. Milano, Lombardia sez. II, 21 ottobre 2003, n. 4851, in *Foro amm. TAR*, 2003, pp. 2850 ss., secondo cui: *"[i] presupposti richiesti per l'adozione di ordinanze "extra ordinem" possono essere individuati, in via generale, nella contingibilità, intesa come l'accadimento di eventi imprevedibili, accidentali e straordinari - o, qualora prevedibili, nel loro improvviso deterioramento - e nell'urgenza, intesa come indifferibilità della necessità di fronteggiare la situazione di pericolo che, per la sua eccezionalità, non può essere affrontata con ordinari rimedi amministrativi"*.

⁽⁴⁹⁾ Cons. St., sez. VI, 9 febbraio 2001, n. 580, in *Foro Amm.*, 2001, n. 2, pp. 427 ss.

⁽⁵⁰⁾ Cons. St., sez. IV, 13 ottobre 2003, n. 6168, in *Foro amm. CDS*, 2003, pp. 2934 ss.. Cfr. anche T.A.R. Toscana sez. II, 15 marzo 2002, n. 494, in *Foro amm. TAR*, 2002, n. 3, pp. 885 ss., che ha precisato 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"*. Secondo il giudice amministrativo, infatti, *"[s]ono (...) le esigenze obiettive che si riscontrano nel caso concreto che determinano la "misura" dell'intervento, anche se la soluzione deve corrispondere alle finalità del momento, senza che possa assumere, cioè, i caratteri della continuità e della stabilità"*.

amministravo incentra le proprie argomentazioni sulla rilevanza del principio di proporzionalità.

Ora, con riguardo sia ai presupposti per l'esercizio dei poteri d'ordinanza che al principio di proporzionalità che ne delimita il contenuto, sembra necessario che le norme attributive di questi poteri ne specificino espressamente le finalità. È sotto questo specifico aspetto, infatti, che la disciplina dei grandi eventi pare essere stata formulata in modo inopportuno in termini di legalità dell'azione amministrativa.

In proposito, è utile notare che l'art. 5-bis, comma 5, del d.l. n. 343/2001, riferendosi alla *"dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile"*, si pone implicitamente in relazione con l'art. 5, comma 1, da cui è possibile desumere che la protezione civile è finalizzata *"alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio"*.

Combinare e interpretare nel seguente modo le due norme citate pare indispensabile per circoscrivere, finalizzandoli, i campi della applicabilità e degli effetti dei poteri d'ordinanza di cui alla disciplina dei grandi eventi, così allineando tali poteri entro i confini dell'eccezionalità. Ciononostante, occorre rilevare che tale delimitazione poggia su un terreno letterale scivoloso, stante la poca chiarezza delle norme citate rispetto all'originaria formulazione dell'abrogato art. 1, comma 1, della legge n. 225/1992, ai sensi del quale il fine espresso del servizio di protezione civile era *"tutelare la integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi"*.

Il dato normativo, per cui la *"tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente"* non è stata chiaramente individuata dall'art. 5-bis come la finalità legittimante l'esercizio di poteri d'ordinanza di protezione civile in caso di grandi eventi, ha indotto, o comunque facilitato, i titolari dei relativi poteri a interpretare l'art. 5-bis, comma 5, del d.l. n. 343/2001, facendovi rientrare il perseguimento dei più svariati interessi pubblici, così snaturando la funzione della protezione civile e, più in generale, deviando l'utilizzazione di poteri *extra ordinem*.

In proposito, si ricorda che l'interpretazione qui condivisa, tesa a combinare l'art. 5, comma 1, con art. 5-bis, comma 5,

all'insegna della finalizzazione dei connessi poteri d'ordinanza, è stata adottata, seppur in sede di controllo preventivo, dalla Corte dei Conti, sez. contr., 18 marzo 2010, n. 5⁽⁵¹⁾.

In particolare, in riferimento del d.p.c.m. del 2 ottobre 2010, in forza del quale è stato dichiarato il "grande evento" per lo svolgimento della citata "Louis Vuitton World Series", la Sezione consultiva della Corte dei conti ha affermato che in detto caso non sussistevano i presupposti richiesti per la dichiarazione di "grande evento", con la conseguenza che sia detto d.p.c.m., sia l'ordinanza di protezione civile n. 3838/2009, non erano assistiti dall'esenzione dal controllo di legittimità di cui all'art. 14 d.l. n. 90/2008.

La Corte dei Conti si è espressa nei seguenti termini: "[l]'art. 5 bis d.l. n. 343/2001 prevede, quale presupposto indispensabile per l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 5 l. n. 225/1992, che si tratti di "grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile"; l'ambito di tale competenza si enuclea dal combinato disposto dell'art. 5, commi 1 e 4 del medesimo d.l. n. 343/2001, i quali nell'attribuire la titolarità della funzione in materia di protezione civile al Presidente del Consiglio dei ministri, con l'ausilio operativo del Dipartimento della protezione civile, fa riferimento alle attività "finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio" e da tale letterale espressione si deve indurre che nella competenza del Dipartimento della protezione civile non rientra qualsiasi "grande evento", ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni".

5. Conclusioni

Si apprezza l'interpretazione finalistica adottata dalla Corte dei conti e si ritiene che essa corrisponda a quella che sarebbe la corretta interpretazione ai fini della legittimità costituzionale della normativa in materia di grandi eventi, in quanto soddisfa la necessità di contenere l'esercizio dei poteri d'ordinanza entro l'alveo dell'eccezionalità idonea a giustificare l'atipicità.

(51) In *Riv. corte conti*, 2010, n. 2, pp. 4 ss.

Tuttavia, le perplessità sollevate dalla disciplina dei grandi eventi permangono. Anzitutto perché, ma questo era possibile rilevarlo anche con la classe di eventi di cui all'art. 2, comma 1, lett. c), della legge n. 225/1992, l'imprevedibilità non è espressamente prevista come requisito dei grandi eventi.

Anche potendo eccepire che questa omissione coincide con l'evoluzione giurisprudenziale amministrativa, la tecnica legislativa adottata per la formulazione delle norme del d.l. n. 343/2001 in materia di grandi eventi rappresenta, comunque, un passo indietro rispetto alla disciplina contenuta nella legge n. 225/1992, soprattutto per il fatto di non prevedere espressamente che tali eventi debbano essere affrontati con poteri straordinari.

Non da ultimo si rileva che, mancando, nel d.l. n. 343/2001, la dichiarazione dello stato di emergenza, viene a cadere, nella sostanza, una preventiva valutazione tesa ad individuare la qualità e la natura di eventi emergenziali idonei a legittimare l'esercizio dei poteri *extra ordinem* di protezione civile. Sembra così essere svuotata l'utilità stessa di distinguere tra la fase dichiarativa dei presupposti dei poteri d'ordinanza da quella relativa all'emanazione delle relative ordinanze. Il nesso di congruità e proporzionalità dettato dalla Corte verrebbe, infatti, ad essere ridimensionato nel circolo normativo vizioso innestato dal d.l. n. 343/2001, per il quale le misure in concreto adottate per fronteggiare i grandi eventi potranno essere relazionate ad un mero "stato di grande evento" che, pur se formalmente soggetto a formale deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, appare anch'esso letteralmente svincolato dai tradizionali fini della protezione civile, nonché meno emergenziale e pericoloso rispetto agli eventi previsti dalla legge n. 225/1992⁽⁵²⁾.

Concludendo, si vuole qui sottolineare che, nel diritto dell'emergenza, i problemi di legalità non sono di facile risoluzione, e non sono neanche da sottovalutare, soprattutto se si considerano i successivi interventi legislativi in materia. Sul piano del controllo

⁽⁵²⁾ Cfr. R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Le ordinanze di protezione civile*, cit., p. 2231, che, quale indice della estraneità dei grandi eventi all'area dell'emergenza, ricorda come la mera "dichiarazione di grande evento", adottata dal Consiglio dei ministri affinché possano essere adottate le relative ordinanze, è cosa ben diversa dalla "dichiarazione di stato di emergenza" prevista dall'art. 5, della legge n. 225/1992.

giurisdizionale, si ricorda che in forza della norma d'interpretazione autentica di cui all'art. 14, comma 1, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, in legge 14 luglio 2008, n.123 (Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile), le ordinanze di protezione civile in materia di grandi eventi sono state sottratte al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Sul piano dell'estensione normativa dei presupposti in materia, invece, basti citare l'estensione del campo di applicazione delle ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile in materia di gestione d'interventi sulla trasmissione e distribuzione dell'energia, attuata, seppur con minore indeterminatezza normativa, dal d.l. n. 78/2009, c.d. "Decreto Anticrisi", convertito, con modificazioni, con legge n. 102/2009 ⁽⁵³⁾.

⁽⁵³⁾ Nella versione vigente di questo decreto, all'art. 1, comma 4, è previsto che *"(i)l Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per la semplificazione normativa, individua gli interventi relativi alla trasmissione ed alla distribuzione dell'energia, nonché, d'intesa con le regioni e le province autonome interessate, gli interventi relativi alla produzione dell'energia, da realizzare con capitale prevalentemente o interamente privato, per i quali ricorrono particolari ragioni di urgenza in riferimento allo sviluppo socio-economico e che devono essere effettuati con mezzi e poteri straordinari"*. Se letto quale tessuto normativo sufficientemente determinato nei presupposti ai fini di contenere la discrezionalità dei soggetti preposti alla loro applicazione, questo dettato normativo presenta due aspetti positivi rispetto all'art. 5-bis, comma 5, del d.l. n. 343/2001. In primo luogo, è circoscritto alla materia della trasmissione e distribuzione dell'energia. In secondo luogo, il fatto che i poteri *extra ordinem* in questione *"devono essere effettuati con mezzi e poteri straordinari"*, pur non attenendo direttamente alla definizione dei presupposti, delimita la discrezionalità del Consiglio dei ministri. Ciononostante, anche questo dettato normativo è criticabile, sotto un aspetto non trascurabile, ossia quello dell'interesse pubblico posto alla base della legittimazione. In particolare, il riferimento, da parte della norma attributiva di poteri *extra ordinem*, allo *"sviluppo socio-economico"*, pare essere troppo ampio almeno se confrontato con altre ipotizzabili espressioni, che meglio avrebbero mantenuto le particolari ragioni di urgenza entro l'alveo dell'eccezionalità, come, ad esempio sarebbe potuta essere quella di *"crisi economica"* o simili.