



REGIONE CALABRIA
DIPARTIMENTO AMBIENTE, PAESAGGIO E QUALITÀ URBANA
SETTORE 7 - RIFIUTI, TUTELA AMBIENTALE ED ECONOMIA CIRCOLARE

Ai Comuni della Calabria
Sindaco
Ufficio Tecnico

E, p.c.

Autorità Rifiuti e Risorse Idriche della Calabria
Commissario Straordinario
Dirigente Tecnico

Regione Calabria
Assessore alla Tutela dell'Ambiente
Capo di Gabinetto del Presidente

Oggetto: Ordinanze contingibili e urgenti in materia di gestione dei rifiuti – art. 191 decreto legislativo n. 152/2006 - Natura giuridica, limiti applicativi e criteri di legittimità – Profili operativi

Lo scrivente Dipartimento riceve frequentemente - con particolare intensificazione nel periodo estivo - ordinanze contingibili e urgenti adottate in materia di gestione dei rifiuti nonché richieste di supporto e di chiarimento da parte dei Comuni.

Si è quindi ritenuto utile riassumere le modalità più opportune per l'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti, con un particolare focus sulla gestione dei rifiuti, fornendo indirizzi operativi tesi a promuovere un uso uniforme dello strumento, scongiurandone un uso ciclico o reiterato e quindi improprio, con il rischio di criticità sotto il profilo della legittimità degli atti e delle responsabilità amministrative.

Preliminarmente si rileva che l'ordinanza extra ordinem è uno strumento residuale, da utilizzare esclusivamente in presenza di condizioni straordinarie e non prevedibili, e nel pieno rispetto del dettato normativo e dei principi delineati dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale (cfr. Corte Cost., 7 aprile 2011, n. 115).

È opportuno, innanzitutto, richiamare l'attenzione sulla tipologia di ordinanze contingibili e urgenti previste dalla normativa vigente:

- dagli articoli 50 e 54 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL);
- dall'articolo 191 del D.Lgs. 152/2006 (TUA).

Tale distinzione è fondamentale per un esercizio legittimo, efficace e in linea con le rispettive competenze ed esigenze.

Pur accomunate dalla presenza dei presupposti di:

- **contingibilità** (impossibilità di agire con strumenti ordinari a causa dell'eccezionalità e imprevedibilità della situazione),
- **urgenza** (necessità di intervento immediato e non procrastinabile),

le ordinanze sopra elencate si differenziano per finalità, ambito di applicazione, autorità competente e procedura.

Le ordinanze previste dal TUEL sono adottate dal **Sindaco**:

- **Art. 50, comma 5:** in qualità di Autorità sanitaria locale e rappresentante della comunità, per fronteggiare emergenze sanitarie o igienico-sanitarie a livello comunale, al fine di prevenire o eliminare gravi pericoli per la salute pubblica. Tali provvedimenti devono essere strettamente temporanei, necessari e non possono sostituirsi alla normale organizzazione amministrativa.
- **Art. 54 comma 4:** in qualità di Ufficiale del Governo, per prevenire o rimuovere gravi minacce all'incolumità pubblica e alla sicurezza urbana. In questo caso, l'ordinanza va preventivamente comunicata al Prefetto, anche ai fini della eventuale predisposizione degli strumenti ritenuti necessari ad assicurarne l'attuazione.

LE ORDINANZE IN MATERIA DI GESTIONE DEI RIFIUTI

Nell'ambito del genus delle ordinanze contingibili e urgenti occorre soffermarsi sulla disciplina di cui all'art. 191 del D.Lgs. 152/2006, in quanto norma che riguarda direttamente la materia di competenza di questo Dipartimento regionale ed oggetto della presente nota.

Si tratta di uno strumento settoriale, destinato a fronteggiare emergenze o situazioni di crisi relative alla gestione dei rifiuti non altrimenti gestibili ricorrendo a norme generali o speciali o a provvedimenti tipizzati dal legislatore e che può essere adottato – a seconda dell'ambito territoriale – dal Sindaco, dal Presidente della Provincia o dal Presidente della Regione.

Tali tipologie di ordinanze:

- consentono temporaneamente il ricorso a forme straordinarie di gestione dei rifiuti;
- hanno una durata massima di **sei mesi**, prorogabile fino a **diciotto mesi complessivi**, **solo in presenza del perdurare delle condizioni emergenziali**.

Anche per tali ordinanze è necessario il rispetto del principio di **proporzionalità**: le misure devono essere necessarie, adeguate e non eccessive rispetto all'obiettivo di tutela della salute pubblica o dell'ambiente.

In particolare, l'ordinanza:

- deve limitarsi a quanto strettamente indispensabile;
- evitare interventi sovradimensionati o sproporzionati che incidano oltre misura su coesistenti interessi costituzionalmente tutelati (es. attività economiche, diritti individuali);
- **indicare espressamente le specifiche norme a cui si intende derogare**, e motivare la necessità e la proporzionalità della deroga;

Va evidenziato che l'adozione di siffatta tipologia di ordinanze non è ammessa per sopperire a carenze organizzative o ritardi amministrativi.

La portata derogatoria dell'art. 191 TUA, secondo una risalente giurisprudenza, è limitata: le norme suscettibili di essere derogate attraverso l'esercizio del potere di cui all'art. 191 TUA sono soltanto quelle relative alle forme di gestione e smaltimento dei rifiuti (si veda Cass. pen., Sez. III, sent. n. 27505/2008).

Qualora l'emergenza ecceda i limiti gestibili mediante l'art. 191 TUA la norma fa comunque salvo il ricorso agli strumenti straordinari previsti dalla normativa statale sulla protezione civile, stante il richiamo all'art. 5 della legge n. 225/1992.

IL PROCEDIMENTO

L'art. 191 TUA, a differenza delle ordinanze contingibili e urgenti previste dal TUEL, impone il rispetto di un rigoroso procedimento istruttorio.

Prima dell'adozione dell'ordinanza, è **obbligatorio acquisire i pareri degli organi tecnici o tecnico-sanitari** locali (es. ARPA, ASL), con particolare riferimento alle conseguenze ambientali dell'intervento.

Tali pareri devono essere espressamente menzionati nella motivazione nel provvedimento. La mancanza o insufficienza dell'istruttoria rappresenta una grave violazione che invalida l'atto ed è stata più volte censurata dalla giurisprudenza con conseguente caducazione del provvedimento impugnato (TAR Calabria, Reggio Calabria, 12 marzo 2020, n. 168; TAR Puglia, 8 settembre 2017, n. 945; Consiglio di Giustizia Amministrativa, parere n. 46 del 6 febbraio 2018).

Inoltre le ordinanze **vanno comunicate entro tre giorni** dalla loro adozione al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al Ministro della salute, al Ministro delle attività produttive, al Presidente della regione e all'ente di governo dell'ambito di cui all'articolo 201.

LIMITI INDEROGABILI

L'articolo 191 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che le ordinanze contingibili e urgenti in materia di gestione dei rifiuti possono derogare alle disposizioni vigenti solo in presenza di situazioni di

eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e solo quando non sia possibile provvedere altrimenti. Tuttavia, la norma individua precisi limiti inderogabili:

Divieto di deroga al Codice dei contratti pubblici: per espressa previsione normativa non è consentito derogare alle norme del codice dei contratti pubblici (attualmente D.Lgs. 36/2023) nell'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani ovvero alla loro proroga contrattuale. Anche in caso di emergenza, le procedure di affidamento devono quindi rispettare i principi di evidenza pubblica, trasparenza e concorrenza previsti dal codice dei contratti pubblici. La scadenza di un contratto rappresenta, infatti, un evento prevedibile e non può costituire presupposto per l'intervento straordinario, mancando il requisito della contingibilità. L'azione amministrativa improntata ai principi di diligenza e buon andamento esula dal ricorso a strumenti straordinari e residuali predisposti dall'ordinamento per fronteggiare le emergenze, ma richiede per tempo la programmazione delle procedure finalizzate all'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti. Colmare tali mancanze attraverso il ciclico ricorso all'ordinanza di urgenza rende il provvedimento illegittimo in quanto non rispondente alla finalità per cui è stato previsto dal legislatore.

Divieto di deroga alle direttive dell'Unione europea: le ordinanze possono derogare alle disposizioni nazionali vigenti, ma devono sempre rispettare le direttive UE in materia di rifiuti e ambiente. Non è quindi possibile adottare provvedimenti in contrasto con la normativa europea.

Divieto di deroga ai livelli di tutela della salute e dell'ambiente previsti dalla normativa europea e nazionale: anche in deroga alle norme nazionali, le ordinanze non possono abbassare il livello di protezione previsto per la salute pubblica e l'ambiente. Devono essere adottate misure che assicurino comunque un elevato standard di tutela.

Alla luce di quanto sin qui detto è evidente che la scelta tra ordinanza ai sensi del TUEL o del TUA si basa su una valutazione rigorosa e motivata, in relazione alla peculiare natura dell'emergenza da affrontare. Nello specifico:

- TUEL artt. 50 e 54 → tutela della salute pubblica o sicurezza urbana;
- TUA art. 191 → emergenze connesse alla gestione dei rifiuti.

Va da sé che un'emergenza in materia di gestione dei rifiuti, tale da non consentire di attendere nemmeno i tempi richiesti per l'istruttoria di cui all'art. 191 TUA e che metta a repentaglio la salute e altri diritti costituzionalmente tutelati richiederà l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti ai sensi del TUEL, **fermo restando che nella motivazione si dovrà evidentemente dare conto delle ragioni di urgenza tali da non consentire il ricorso alla specifica procedura di settore.**

Occorre sottolineare che un uso improprio ed eccessivamente disinvolto del potere di ordinanza previsto dall'art. 191 TUA può avere risvolti anche sul piano penale allorché l'attività oggetto dell'ordinanza possa astrattamente configurare una fattispecie penalmente rilevante (si pensi,

esemplificativamente, al reato di gestione abusiva di rifiuti o di realizzazione e gestione illegale di discarica). Invero, anche il giudice penale è chiamato a verificare se ricorrono i presupposti che legittimano l'esercizio concreto della potestà sindacale e se sussiste il requisito di legittimità di una motivazione adeguata atteso che l'ordinanza di necessità ex art. 191 TUA costituisce una causa speciale di giustificazione per quelle attività di smaltimento di rifiuti non autorizzate che diversamente integrerebbero un'ipotesi di reato. In proposito la Suprema Corte ha avuto modo di precisare che *“l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti da parte del Sindaco (o delle altre autorità competenti previste dalla norma), ai sensi del D.Lgs. 152 del 2006, art. 191, integra una causa di esclusione della tipicità per quelle attività di smaltimento di rifiuti non autorizzate, che diversamente integrerebbero un'ipotesi di reato, soltanto allorquando siano emanate per affrontare situazioni temporanee di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, previa acquisizione dei pareri degli organi tecnicosanitari, e siano congruamente motivate; il giudice penale ha il potere-dovere di verificare la legittimità formale e sostanziale delle ordinanze contingibili ed urgenti, e, in caso di illegittimità, la conseguente disapplicazione (recte: l'inefficacia del provvedimento ad integrare la causa di esclusione della tipicità) comporta l'integrazione dei reati in materia di smaltimento illecito di rifiuti”* (cfr. Cass. Pen. Sez. III 13 aprile 2016, n. 15410).

Sulla scorta di quanto evidenziato ed anche alla luce dei chiarimenti forniti dal MASE con circolare prot. n. 5982 del 22 aprile 2016, l'adozione di un'ordinanza ex art. 191 TUA può pertanto ritenersi legittima in presenza congiunta di:

- una situazione eccezionale e contingente che comporti un pericolo concreto e attuale;
- l'assoluta impossibilità di utilizzo di strumenti amministrativi ordinari.
- l'eccezionalità, temporaneità e proporzionalità delle misure adottate;
- una adeguata motivazione supportata da istruttoria documentata;
- l'indicazione specifica delle norme eventualmente derogate;
- l'insussistenza di qualsiasi effetto strutturale o duraturo (cfr. TAR Lombardia, ord. n. 717/2008; TAR Campania, sent. n. 2216/2006).

Prima di procedere nell'adozione di un'ordinanza ex art. 191 TUA in materia di gestione dei rifiuti occorre quindi:

- verificare l'impraticabilità di soluzioni ordinarie;
- documentare l'urgenza attraverso una istruttoria tecnica accurata;
- acquisire e considerare i pareri obbligatori tecnici;
- assicurare che le misure siano proporzionate, temporanee e adeguatamente motivate;
- trasmettere tempestivamente, entro tre giorni, l'ordinanza al MASE ed agli altri organi indicati.

Si ricorda che il TUA disciplina anche le ordinanze ex art. 192, relative all'abbandono o deposito incontrollato di rifiuti. Tale tipologia di provvedimenti è già stata oggetto di specifici indirizzi diramati dallo scrivente Dipartimento, a cui si fa rinvio.



Lo scrivente Dipartimento resta a disposizione degli enti in indirizzo per fornire supporto ed eventuali chiarimenti circa il corretto utilizzo delle ordinanze oggetto della presente nota, anche tramite interpellato al Settore Rifiuti, Tutela Ambientale ed Economia Circolare (funzionario Pierfrancesco De Marco email p.demarco@regione.calabria.it).

Distinti saluti

Il Dirigente del Settore
Ida Cozza

Il Dirigente Generale
Salvatore Siviglia