



*Ministero dell'Ambiente
e della tutela del Territorio e del Mare*
DIREZIONE GENERALE PER I RIFIUTI E L'INQUINAMENTO

A tutte le Regioni e Province autonome
Indirizzi in allegato

CIRCOLARE

Recante chiarimenti interpretativi relativi alla disciplina delle ordinanze contingibili ed urgenti di cui all'articolo 191 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

La presente circolare, fornendo chiarimenti interpretativi relativi alla disciplina delle ordinanze contingibili ed urgenti in materia ambientale, tende ad individuare strumenti utili per il corretto esercizio del potere d'ordinanza ed evitare, conseguentemente, l'adozione di provvedimenti che contravvengano alla normativa vigente.

1. Contenuto dell'articolo e suo ambito applicativo. Rapporto con altri strumenti emergenziali.

L'articolo 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006, rubricato "*Ordinanze contingibili ed urgenti e poteri sostitutivi*", prevede che, ferme restando le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle

rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti e comunque nel rispetto delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. Tali provvedimenti hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi e devono essere comunicate a tutti i soggetti indicati al comma 1. Entro centoventi giorni dall'adozione di tali provvedimenti emergenziali, il Presidente della Giunta regionale promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti. In caso di inutile decorso del predetto termine ed in caso di accertata inattività, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio diffida il Presidente della Giunta regionale a provvedere entro sessanta giorni e, in caso di protrazione dell'inerzia, può adottare in via sostitutiva tutte le iniziative necessarie ai predetti fini. Le ordinanze devono indicare le norme derogate e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali. Tali provvedimenti possono essere reiterati per un periodo non superiore a 18 mesi per ogni speciale forma di gestione dei rifiuti e, solo qualora ricorrano comprovate necessità, il Presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio può adottare, dettando specifiche prescrizioni, le ordinanze anche oltre i predetti termini. Le ordinanze che consentono il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti pericolosi sono comunicate dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio alla Commissione dell'Unione europea.

Quanto al rapporto delle menzionate previsioni con altri strumenti emergenziali, è opportuno evidenziare quanto segue.

L'articolo 191, primo comma, fa espressamente salva la possibilità di far ricorso alle ordinanze di protezione civile *ex* articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225. Dunque, ove le situazioni di emergenza non fossero fronteggiabili con gli strumenti di cui all'articolo 191, sarà sempre possibile

far ricorso alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi della menzionata legge n. 225 del 1992.

Diverse conclusioni devono invece essere raggiunte in relazione alla possibilità di utilizzare, da parte del Sindaco, lo strumento delle ordinanze contingibili e urgenti previste dagli articoli 50 e 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000 per perseguire le finalità indicate dall'art. 191, primo comma, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Difatti, viste le notevoli differenze intercorrenti, è da escludere che i diversi provvedimenti contingibili ed urgenti siano equipollenti e possano essere utilizzati in modo indistinto. Infatti, la normativa predisposta dai menzionati articoli 50 e 54 ha carattere generale e rispetto ad essa la disciplina di cui all'articolo 191 in commento assume carattere evidentemente speciale.

Da qui la conclusione secondo la quale per far fronte alle specifiche emergenze di cui all'articolo 191, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006, non sarà possibile far uso dello strumento generale, dovendo viceversa applicarsi la disciplina speciale. Infatti, lo strumento emergenziale predisposto dalla norma in esame, in virtù delle assolute peculiarità, ambientali e sanitarie, del tema trattato, è caratterizzato da una normativa avente profili altrettanto peculiari che non potrà in alcun modo essere elusa tramite l'utilizzazione dei più generici strumenti di cui agli articoli 50 e 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Conseguentemente, l'Autorità deliberante dovrà individuare il corretto regime giuridico del provvedimento adottato tenuto conto che, in materia di ordinanze contingibili ed urgenti, coesistono regimi normativi differenti e non equipollenti.

2. Il contenuto dei provvedimenti contingibili e urgenti. Divieto di proroga degli affidamenti pubblici di servizi.

I provvedimenti contingibili ed urgenti in commento sono, dunque, in grado di derogare al regime normativo ordinario ed in quanto tali hanno un contenuto normativamente vincolato potendo essere volti soltanto a consentire il "*ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti*".

Difatti, la norma spiega che con tali provvedimenti si consente solo il ricorso a speciali forme di gestione dei rifiuti così sottolineando che le ordinanze contingibili ed urgenti contemplate dall'articolo 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006 non possono essere adottate per raggiungere finalità differenti da quelle normativamente ammesse.

Inoltre, in quanto strumenti *extra ordinem* aventi carattere residuale, la capacità derogatoria delle ordinanze contingibili ed urgenti in commento ha un limite normativo generale. Tali provvedimenti, infatti, non possono configurare una deroga alle norme costituzionali, al diritto dell'Unione europea ed ai principi generali dell'ordinamento giuridico ivi inclusi i principi di cui alla parte prima del decreto legislativo n. 152 del 2006, secondo quanto disposto dall'articolo 3 *bis* del medesimo decreto.

In considerazione dei limiti in cui incorre il potere derogatorio ne consegue, altresì, che lo strumento delle ordinanze contingibili ed urgenti non può essere utilizzato per disporre in modo automatico, sistematico e reiterato la proroga degli affidamenti dei servizi pubblici derogando alla disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 163 del 2006, parte III "*Oggetto del contratto, procedure di scelta del contraente e selezione dell'offerta*". Difatti, le disposizioni contenute nella Parte III del decreto legislativo n. 163 del 2006 costituiscono la trasposizione nell'ordinamento giuridico italiano dei principi del diritto dell'Unione Europea e, quindi, sono sottratte alla capacità derogatoria dei provvedimenti contingibili ed urgenti.

Dunque l'Amministrazione, una volta scaduto il contratto di affidamento del servizio pubblico, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara ad evidenza pubblica senza poter discrezionalmente ed arbitrariamente esercitare il potere derogatorio il quale risulterebbe illegittimo.

La stessa giurisprudenza ha chiarito che la proroga degli affidamenti dei servizi pubblici è un istituto assolutamente eccezionale e, in quanto tale, è possibile ricorrervi solo per cause determinate da fattori che non coinvolgono in nessun modo la responsabilità dell'Amministrazione la quale è comunque obbligata a darsi un'adeguata programmazione, a

decidere per tempo come sostituire, alla scadenza, un rapporto di appalto ed ad attivarsi tempestivamente per l'espletamento delle procedure finalizzate all'affidamento di un servizio pubblico.

Conseguentemente, le ordinanze contingibili ed urgenti adottate al fine di ovviare alle inadempienze ed ai ritardi delle Amministrazioni violano il dettato di cui all'articolo 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Inoltre, la scadenza di un contratto di affidamento di un servizio pubblico, essendo un elemento definito tra le parti contraenti in sede di stipula dell'accordo, non può configurarsi come un evento straordinario ed imprevedibile. In ragione di ciò, l'eventuale provvedimento contingibile ed urgente difetterebbe di uno dei presupposti normativamente richiesti ossia la contingibilità di cui si dirà nel paragrafo 3.

Altresì, in caso di scadenza di un contratto di affidamento di servizi pubblici, l'Amministrazione potrebbe "*altrimenti provvedere*" facendo riferimento alla normativa contenuta nel decreto legislativo n. 163 del 2006. Difatti, è la stessa disciplina europea in materia di procedure ad evidenza pubblica a prevedere strumenti idonei al conseguimento dello scopo, talché non sarebbe possibile invocare, a giustificazione del potere d'ordinanza, la carenza, all'interno dell'intero ordinamento giuridico, di una disciplina *ad hoc*.

In conclusione, le ordinanze contingibili ed urgenti devono essere utilizzate per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti e solo ove ricorrano tutti i presupposti normativamente indicati.

Sul punto, a mero titolo esemplificativo, il ricorso alle ordinanze contingibili ed urgenti *ex* articolo 191 può invece essere ammesso in caso di autorizzazione di depositi temporanei o siti di stoccaggio di rifiuti (quali fango, rami, mobili) risultanti da eventi alluvionali in attesa di individuare i definitivi impianti di recupero o di smaltimento; in ipotesi di autorizzazione a proseguire l'esercizio, anche limitato eventualmente, dei centri di raccolta nelle more dei lavori di rifacimento pavimentazione o altri adeguamenti.

3. I presupposti per l'adozione dei provvedimenti in commento. Il rispetto del principio di proporzionalità.

Presupposti indefettibili per l'adozione delle ordinanze contingibili ed urgenti sono: *l'urgenza*, da intendersi quale impossibilità di differire l'intervento in relazione alla ragionevole previsione di un danno incombente; *la contingibilità* intesa come urgente necessità di provvedere per far fronte, con efficacia ed immediatezza, a situazioni non prevedibili di pericolo attuale od imminente per la tutela di interessi pubblici rilevanti; *l'impossibilità di provvedere altrimenti* atteso che il potere di ordinanza è esercitabile solo in mancanza di strumenti ordinari idonei ad affrontare l'emergenza e non può essere utilizzabile per risolvere situazioni di fatto che, per il loro carattere prevedibile e non eccezionale, avrebbero potuto essere affrontate con gli ordinari strumenti a disposizione dell'Amministrazione.

Le ordinanze contingibili ed urgenti sono, inoltre, soggette all'obbligo di motivazione con la conseguenza che l'organo deliberante deve adeguatamente motivare l'esercizio del potere discrezionale dando atto della sussistenza di tutti presupposti normativamente richiesti per l'adozione dell'ordinanza unitamente alla descrizione della situazione di eccezionale ed urgente necessità in essere.

I provvedimenti in commento, peraltro, devono ovviamente essere assistiti da una adeguata istruttoria tecnica. Al riguardo merita di essere citato, in particolare, il disposto del comma 3 dell'articolo 191. In forza di tale previsione, infatti, il provvedimento contingibile ed urgente è necessariamente adottato sulla base del parere rilasciato dagli organi tecnici o tecnico-sanitari locali chiamati ad esprimersi con specifico riferimento alle conseguenze ambientali. Conseguentemente, nella motivazione dell'ordinanza deve espressamente essere preso in considerazione il menzionato parere obbligatorio rilasciato dagli organi tecnici o tecnico-sanitari locali. In particolare, nella motivazione del provvedimento, deve necessariamente darsi conto della valutazione circa le conseguenze ambientali contenute nei menzionati pareri. Risulta, infine, del tutto evidente

la radicale illegittimità di quei provvedimenti che fossero adottati in assenza della previa espressione ed acquisizione del parere obbligatorio sopra menzionato.

Proprio ai fini della legittimità, le misure oggetto delle ordinanze in commento devono inoltre essere proporzionate alla concreta situazione da fronteggiare dovendo, pertanto, intercorrere un rapporto di proporzionalità tra la portata dell'evento cui far fronte e il contenuto dei provvedimenti contingibili ed urgenti. Il principio di proporzionalità, di cui si fa applicazione in materia di ordinanze contingibili ed urgenti, rientra tra i principi generali dell'ordinamento ed implica che la Pubblica Amministrazione debba adottare una soluzione idonea a far fronte alle esigenze alle quali è preordinata tale, altresì, da comportare il minor sacrificio possibile per gli interessi concorrenti. Infine, il peso del sacrificio imposto agli interessi concorrenti deve essere apprezzabilmente inferiore al peso del sacrificio che si imporrebbe agli interessi alla cui cura è preordinato il provvedimento nel caso in cui quest'ultimo non fosse adottato.

Il principio di proporzionalità, dunque, si atteggia a limite della facoltà di deroga attribuita all'Amministrazione in sede di esercizio di poteri *extra ordinem*. Pertanto, le Autorità amministrative devono procedere nel pieno rispetto di tale principio, con riferimento al tipo ed alla intensità delle misure predisposte, nonché alla loro dimensione spaziale e temporale. Al riguardo, fermi restando i limiti assoluti legislativamente previsti su cui si vedano le considerazioni svolte *infra*, merita comunque di essere precisato che la durata del provvedimento deve imprescindibilmente essere collegata al perdurare dello stato di necessità che ha imposto l'adozione del relativo atto, dovendo inoltre essere contenuta al minor tempo possibile idoneo a fronteggiare lo stato emergenziale. Tale temporaneità sottolinea, invero, il carattere di provvisorietà delle ordinanze contingibili ed urgenti le quali non possono imporre misure definitive oppure regolare stabilmente una situazione.

Gli organi deliberanti, dunque, possono adottare i provvedimenti contingibili ed urgenti per ricorrere temporaneamente a speciali forme di gestione dei rifiuti previa verifica della sussistenza di tutti i presupposti richiesti dalla normativa di riferimento e rispetto dei limiti propri del potere di ordinanza.

4. I requisiti formali dei provvedimenti contingibili ed urgenti.

Vista la previsione di cui al comma 3 dell'articolo 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006, i provvedimenti in commento devono indefettibilmente specificare gli articoli di legge a cui intendono derogare. Dunque, prima dell'adozione di tali ordinanze, l'organo deliberante deve svolgere un rigoroso accertamento, in concreto, della sussistenza di tutti i presupposti che ne giustificano l'esercizio avendo cura di indicare tutte le disposizioni derogate.

Inoltre, come evidenziato al paragrafo 3, le ordinanze contingibili ed urgenti devono essere motivate ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 241 del 1990 poiché, vista la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, si rende opportuna una esplicitazione particolarmente accurata dei motivi collocati alla base della decisione. In forza di ciò, nell'ordinanza contingibile ed urgente devono essere indicate, in modo dettagliato ed esauriente, le ragioni per le quali si è optato per l'adozione di tale provvedimento anziché ricorrere agli ordinari strumenti predisposti dall'ordinamento.

Dunque, i provvedimenti in commento devono, citandone gli estremi, specificare con esattezza tutte le norme derogate, fermo restando che l'organo deliberante non dovrà eccedere, in alcun caso, il limite generale della capacità derogatoria delle ordinanze *ex* articolo 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Inoltre, come già evidenziato al paragrafo 3, ai sensi dell'articolo 191, comma 3, del decreto legislativo n. 152 del 2006, le ordinanze devono essere adottate su parere degli organi tecnico-sanitari locali i quali devono esprimersi con specifico riferimento alle conseguenze ambientali. Tale

previsione mira a contenere la discrezionalità dell'amministrazione la quale deve essere limitata dalla necessità di tener conto, nella scelta delle speciali forme di gestione dei rifiuti, delle valutazioni espresse dagli organi competenti.

In ragione di ciò, presupposto indefettibile per l'esercizio del potere di ordinanza è anche la preventiva acquisizione dei pareri resi dagli organi preposti, di cui andrà imprescindibilmente dato conto nel corpo della motivazione dell'atto.

5. La durata della ordinanze contingibili ed urgenti

Le ordinanze di cui all'articolo 191 del decreto legislativo n. 152 del 2006 devono avere una durata massima limitata a sei mesi e possono essere reiterate per un periodo non superiore a diciotto mesi per ogni speciale forma di gestione dei rifiuti. Il periodo per il quale può estendersi il regime emergenziale instaurato da tali provvedimenti – e salva la possibilità di intesa ai sensi del comma 4 dell'art. 191 – è dunque pari, al massimo, a ventiquattro mesi.

Tali provvedimenti hanno, difatti, un'efficacia indiscutibilmente temporanea non potendo avere il carattere della continuità e della stabilità di effetti fino ad apparire destinati a regolare stabilmente una situazione o un assetto di interessi. Conseguentemente, le Amministrazioni hanno l'obbligo di ricondurre alla normalità, entro tempi certi, la gestione dei rifiuti esercitata in deroga alle norme vigenti.

Da quanto appena precisato derivano le seguenti conseguenze: *a)* in primo luogo, appare chiaro che un'efficacia *sine die* dei provvedimenti in commento contrasta con il carattere eccezionale e temporaneo del provvedimento normativamente preteso; *b)* in secondo luogo, in caso di assenza di una specifica indicazione della durata del regime emergenziale, deve ritenersi applicabile direttamente la norma legislativa che impone la durata massima semestrale, restando tuttavia aperta la possibilità di sindacare la legittimità del provvedimento in ragione della estensione della sua durata così stabilita.

Infine, solo qualora ricorrano comprovate necessità, ai sensi dell'art. 191, comma 4, il Presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può adottare, dettando specifiche prescrizioni, le ordinanze anche oltre i predetti termini.

In conclusione, i provvedimenti contingibili ed urgenti possono essere adottati solo per ricorrere temporaneamente a speciali forme di gestione dei rifiuti previa verifica della sussistenza di tutti i presupposti richiesti dalla normativa di riferimento e nel rispetto dei limiti propri del potere di ordinanza.

Le Regioni in indirizzo dovranno provvedere all'inoltro della circolare in questione a tutti gli Enti locali dei territori di competenza coinvolti negli adempimenti della normativa in trattazione.

Il Direttore Generale
Dott. Mari~~o~~ Grillo

Regione Abruzzo
gestionerifiutiebonifiche@pec.regione.abruzzo.it

Regione Basilicata
ambiente.territorio@cert.regione.basilicata.it

Regione Calabria
Servizio4.ambiente@pec.regione.calabria.it

Regione Campania
Dg.05@pec.regione.campania.it

Regione Emilia Romagna
servrifiuti@postacer.regione.emilia-romagna.it

Regione Friuli Venezia Giulia
ambiente@certregione.dvg.it

Regione Marche
regione.marche.ciclorifiutibonifiche@emarche.it

Regione Lazio
Ciclo_integrato_rifiuti@regione.lazio.legalmail.it

Regione Liguria
protocollo@pec.regione.liguria.it

Regione Lombardia
ambiente@pec.regione.lombardia.it

Regione Molise
regionemolise@cert.regione.molise.it

Regione Piemonte
Territorio-ambiente@cert.regione.piemonte.it

Regione Puglia
Serv.rifiutiebonifica@pec.rupar.puglia.it

Regione Sardegna
Difesa.ambiente@pec.regione.sardegna.it

Regione Sicilia
presidente@certmail.regione.sicilia.it

Regione Toscana
Regionetoscana@postacert.toscana.it

Regione Trentino Alto Adige
regione.taa@regione.taa.legalmail.it

Regione Umbria
Direzioneambiente.regione@postacert.umbria.it

Regione Valle D'Aosta
Territorio_ambiente@pec.regione.vda.it

Regione Veneto
Protocollo.generale@pec.regione.veneto.it

Provincia Autonoma di Trento
Dip.taaf@pec.provincia.tn.it

Provincia Autonoma di Bolzano
Umwelt.ambiente@pec.prov.bz.it