

## Le ordinanze sindacali contingibili e urgenti in materia di circolazione stradale a tutela della salute e dell'incolumità fisica

*Piera Maria Vipiana Perpetua*

### *Abstract*

*Lo scritto, dopo aver illustrato la variabilità tipologica delle ordinanze in materia di traffico veicolare, prende in esame quelle contingibili e urgenti, in particolare quelle sindacali: l'analisi viene svolta sulla base della giurisprudenza e della normativa, articolata in una disciplina generale e in una pluralità di normative speciali. Si procede quindi ad una disamina dei presupposti e requisiti delle ordinanze in questione, della competenza ad adottarle, dei profili procedurali, della motivazione, del contenuto e della pubblicità di esse, nonché del relativo sindacato da parte del giudice amministrativo. Si delineano infine alcune riflessioni sul ruolo del potere di ordinanza, nel settore in esame, in rapporto ai poteri ordinari.*

### *1. Traffico veicolare ed esplicazione del potere di ordinanza: le variabili*

Uno dei vari settori in cui l'attività amministrativa si esplica mediante ordinanze è quello del traffico veicolare. Alcune di tali ordinanze, che in non pochi casi presentano un notevole rilievo anche sul piano economico<sup>1</sup>, sono assunte all'attenzione della giurisprudenza, la quale, in quanto chiamata a pronunciarsi sulla legittimità o meno di esse, ha avuto modo di affermare alcuni assunti in materia. Anche dall'esame della giurisprudenza si riscontra l'estrema eterogeneità, ad un approccio giuridico, delle ordinanze che regolano il traffico veicolare.

Per quanto attiene ai profili teleologici, tali ordinanze potrebbero essere dirette a conseguire più finalità: ordinato assetto del traffico; conformazione efficiente e funzionale della rete viaria; tutela dell'am-

---

(1) V., fra i molti, il caso preso in esame da TAR Toscana, sez. I, 30 giugno 2000, n. 1535, pronuncia che sarà in seguito più volte menzionata.

biente, specie dall'inquinamento atmosferico o dal rumore; prevenzione degli incidenti stradali. Le suddette finalità sono evidentemente correlate e ridicibili ad una generale esigenza di salvaguardia della salute pubblica da inquinamenti atmosferici o acustici, nonché dal pericolo di incidenti dovuti alla conformazione delle strade o dei terreni limitrofi oppure all'eccesso di traffico veicolare, specie di quello pesante: in breve, tutela della salute e dell'incolumità fisica. Le varie finalità potrebbero essere considerate individualmente o in via cumulativa. In effetti, non mancano ordinanze, passate indenni al sindacato del giudice amministrativo, che sono dirette a tutelare più di una delle finalità in questione: ad esempio, a disporre limitazioni al traffico veicolare per fronteggiare gravi fenomeni sia di inquinamento acustico, sia di inquinamento atmosferico<sup>2</sup>.

Relativamente all'oggetto delle ordinanze in questione, si può trattare di strade pubbliche, o di strade interpoderali<sup>3</sup>, oppure ancora di aree, anche private, ma in uso pubblico<sup>4</sup>.

Destinatari delle ordinanze sono frequentemente dei singoli privati<sup>5</sup> oppure generalità di privati<sup>6</sup>; potrebbero però essere anche enti pubblici<sup>7</sup>.

Per quanto riguarda la natura giuridica delle ordinanze in esame, nell'ambito di esse si riscontra quella pluralità tipologica che da tempo è stata studiata dalla dottrina e che ha dato luogo ad elaborate

---

(2) Emblematica è l'ordinanza sindacale ritenuta non illegittima da TAR Toscana, sez. I, 30 giugno 2000, n. 1535.

(3) TAR Piemonte, sez. I, 8 aprile 2011, n. 376.

(4) TRGA Trento, sez. I, 27 maggio 2010, n. 144.

(5) Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II, 28 dicembre 2012, n. 10820, e TAR Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 29 febbraio 2012, n. 427.

(6) Cons. St., sez. V, 29 maggio 2006, n. 3259.

(7) Come nel caso preso in esame da TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 7 novembre 2008, n. 1484, in cui il sindaco di un Comune ordinava, ai sensi dell'art. 38 della legge 8 giugno 1990, n. 142, all'amministrazione provinciale di procedere in via immediata alla manutenzione e pulizia della rete stradale provinciale ricadente nel territorio del Comune medesimo. Anche relativamente agli autori delle ordinanze ci possono essere variabili, che verranno studiate in prosieguo, relativamente alla competenza ad adottare le ordinanze.

classificazioni, sebbene non del tutto collimanti fra loro. Nell'ambito delle tre accezioni con le quali il legislatore usa la denominazione "ordinanza"<sup>8</sup> con riferimento all'amministrazione – ordinanze ordinarie o normali, ordinanze di necessità (nel senso di atti necessitati) e ordinanze di necessità e urgenza –, si farà riferimento soltanto a queste ultime, nel caso in cui siano adottate dal sindaco: si tratta della tipologia di ordinanze che ha dato luogo a maggiori problemi giuridici e che, con riferimento al problema traffico, merita una visione d'insieme che non sempre si è avuta. Con la precisazione che una medesima ordinanza potrebbe presentare una natura plurima: ad esempio, essere un atto necessitato, in quanto regolatore degli orari di apertura di esercizi pubblici, e un'ordinanza di necessità e urgenza<sup>9</sup>.

---

(8) Sul potere di ordinanza cfr., a mero titolo esemplificativo, i seguenti lavori (ed ivi ulteriori riferimenti): R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990; ID., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir amm.*, 2005, p. 777 ss.; ID., *Art. 50, Sez. II e Art. 54*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, rispettivamente p. 342 ss. e p. 361 ss.; G. MARAZZITA, *Le ordinanze di necessità dopo la legge n. 225 del 1992 (riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995)*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 505 ss.; C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA*, 2005, Milano, 2006, p. 5 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 345 ss.; M. ANDREIS, *Art. 50, Sez. I*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, cit., p. 331 ss.; G. FARES, *Ordinanze statali di necessità ed urgenza e salvaguardia dell'autonomia regionale: limite dei principi fondamentali o chiamata in sussidiarietà?*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 2932 ss.; P.M. VIPIANA PERPETUA, *Il potere di ordinanza contingibile ed urgente in materia sanitaria nella giurisprudenza amministrativa*, in R. BALDUZZI, *Cittadinanza, Corti e salute*, Padova, 2007, p. 317 ss.; G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, Napoli, 2008; V. SALAMONE, *Le ordinanze della protezione civile ed il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*, in *Foro amm. CDS*, 2008, p. 937; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008; A. CARAPPELLUCCI, *Il potere d'ordinanza oltre l'emergenza: i problemi dell'impiego ordinario di uno strumento extra ordinem*, in *Foro amm. TAR*, 2010, p. 321 ss.; R. ZACCARIA, *L'uso delle fonti normative tra governo e parlamento. Bilancio di metà legislatura (XVI)*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 4073; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

(9) È il caso dell'ordinanza (ritenuta non illegittima dalla sentenza di TAR Lazio, Roma, sez. II, 16 gennaio 2003, n. 170, confermata da Cons. St., sez. V, 13 febbraio 2009, n. 828) che ha duplice natura e, quindi, duplice funzione: quella di provvedimento di

## *2. La situazione normativa sulle ordinanze contingibili ed urgenti in tema di traffico stradale: il coordinamento fra disciplina generale e discipline speciali e le ordinanze adottate sulla base del combinato disposto di più normative*

Anche qualora si circoscriva il discorso alle ordinanze contingibili<sup>10</sup>, i riferimenti normativi possono essere molteplici, nel senso che ci si trova di fronte a fonti di disciplina generale – artt. 50 e 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito TUEL)<sup>11</sup> – e fonti di disciplina speciale, quali: l'art. 7, comma 9, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (cod. strad.)<sup>12</sup>; l'art. 9 della legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sul-

---

regolamentazione degli orari di un esercizio commerciale, di competenza del sindaco quale capo dell'Amministrazione, e quella di provvedimento contingibile e urgente adottato dal sindaco nelle sue funzioni di ufficiale di Governo, per far fronte ad una grave emergenza di ordine pubblico e di salute pubblica, dato che il disagio degli utenti e degli abitanti della zona, a causa dell'apertura del locale con orario continuato di ventiquattro ore giornaliere, costituirebbe un'evenienza di carattere straordinario ed imprevedibile.

(10) Sulle ordinanze di protezione civile cfr., per tutti, F.S. SEVERI, *Le ordinanze della legge n. 225/92 sulla protezione civile*, Milano, 1996, spec. p. 51 ss.; sulle ordinanze a tutela dell'ambiente cfr. A. ANDRONIO, *Le ordinanze di necessità ed urgenza per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2004, e, dopo il d.lgs. 152/2006, R. FERRARA, *Potere di ordinanza fra necessità e legalità: la "storia infinita" delle tutele ambientali "extra ordinem"*, in *Foro amm. TAR*, 2007, p. 2910 ss., nonché G. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in *Id.* (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, p. 70 ss.

(11) Ai sensi dell'art. 50, comma 5, TUEL "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". L'art. 54, comma 1, TUEL dispone che "Il 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". La Corte costituzionale, con sentenza 7 aprile 2011, n. 115, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, TUEL, come sostituito dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, "nella parte in cui comprende la locuzione ', anche' prima delle parole 'contingibili e urgenti'".

(12) Il comma, dopo aver disposto che "i Comuni, con deliberazione di Giunta, provvedono a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale, e sul territorio", aggiunge che "In caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco".

l'inquinamento acustico)<sup>13</sup>; l'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile). Relativamente a quest'ultima normativa, si era osservato, con riferimento alla formulazione legislativa anteriore al 2012, che "la congestione della mobilità di una metropoli può legittimamente essere assunta a presupposto per la dichiarazione dello stato di emergenza e la nomina di un Commissario straordinario", poiché l'art. 2, comma 1, lett. c), legge 225/1992 prevedeva, quali presupposti a tale scopo, non solo calamità naturali ma anche "altri eventi", non delimitati né definiti tipologicamente, purché "per intensità ed estensione non possano essere fronteggiati con mezzi ordinari"<sup>14</sup>. Attualmente la lettera c) di tale comma, come risultante dal d.l. 15 maggio 2012, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2012, n. 100, individua come presupposti "calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo": occorre pertanto verificare se fra tali calamità si possa anche includere l'emergenza traffico<sup>15</sup>. Il fenomeno della coesistenza di fonti di disciplina generale e di fonti di disciplina speciale è presente anche in riferimento ad altre fattispecie: ad esempio, con riguardo all'abbandono di rifiuti. Ma in tali casi

---

(13) In base a tale art. 9, dedicato alle ordinanze contingibili ed urgenti, "qualora sia richiesto da eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell'ambiente il sindaco, il presidente della Provincia, il presidente della Giunta regionale, il prefetto, il Ministro dell'ambiente [...] e il presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito delle rispettive competenze, con provvedimento motivato, possono ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività".

(14) TAR Lombardia, sez. IV, 4 febbraio 2005, n. 244; TAR Lazio, Roma, sez. I, 2 marzo 2009, n. 2134; Cons. St., sez. VI, 28 gennaio 2011, n. 654 (in relazione al traffico acqueo lagunare di Venezia); TAR Lazio, Roma, sez. I, 16 giugno 2011, n. 5384. Sul punto cfr. F. FRANCIOSI, "Stretta interpretazione" di disposizioni eccezionali, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 21 marzo 2012.

(15) V. le ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile 13 giugno 2013, n. 93 e 19 giugno 2013, n. 97 recanti disposizioni per favorire e regolare il subentro del Comune di Messina e (rispettivamente) di Roma Capitale nelle iniziative per il superamento della situazione di criticità ambientale nel settore del traffico e della mobilità a Messina e a Roma.

occorre coordinare la disciplina generale di cui al TUEL e la disciplina speciale di cui all'art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>16</sup>. Nel caso di ordinanze in materia di traffico veicolare il coordinamento dev'essere effettuato fra la suddetta disciplina generale ed una serie di discipline speciali, sicché l'opera dell'interprete è meno agevole.

Ovviamente potrebbe accadere che una fattispecie, in precedenza regolata da una disciplina generale, sia stata in seguito disciplinata da una normativa *ad hoc*. Ad esempio, ciò è accaduto quanto all'inquinamento acustico: prima della legge 447/1995, i fenomeni di rumori provenienti da strade o autostrade erano occasione di ordinanze fondate su norme generali in materia sanitaria e sull'adozione di ordinanze contingibili e urgenti<sup>17</sup>.

Inoltre è possibile che una medesima ordinanza si fondi su due o più disposizioni, che vengono tutte richiamate nell'ambito di essa.

Si è appena constatato che le ordinanze in tema di traffico stradale sono adottate in virtù di una pluralità di disposizioni, aventi finalità assai differenti fra loro. Poiché le esigenze di pubblico interesse che stanno alla base dell'adozione di una di tali ordinanze possono essere plurime, si comprende come non di rado esse si fondino sul combinato disposto di più riferimenti normativi: magari uno generale (quale è l'articolo della normativa sugli enti locali in tema di ordinanze contingibili e urgenti) e uno speciale. Ad esempio, si potrebbe pensare, per far riferimento ad un caso concreto assunto all'attenzione

---

(16) Cfr. U. FANTIGROSSI, *Un po' di chiarezza sui poteri di ordinanza del sindaco in materia di rifiuti*, Nota a TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 16 luglio 2009, n. 4379, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, 1, p. 164 ss.

(17) Ad esempio, con un'ordinanza ritenuta immune da vizi sia in primo grado (TAR Toscana, sez. II, 17 dicembre 1997, n. 818) sia in appello (da Cons. St., sez. V, 10 febbraio 2010, n. 670), il sindaco di un Comune, antecedentemente alla legge del 1995, ordinava, "ai sensi della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e dell'articolo 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, alla società concessionaria dell'ANAS per la costruzione, manutenzione e gestione di un'autostrada di installare barriere fonoassorbenti nei tratti dell'autostrada interessanti il territorio comunale e di asfaltarli, utilizzando composti atti a ridurre il livello di rumorosità causato dal traffico veicolare": ciò in quanto, a seguito degli esposti di alcuni cittadini e dei conseguenti rilievi effettuati dall'Unità sanitaria locale era emersa la violazione dei limiti di rumorosità prescritti, con conseguente pregiudizio della salute per l'elevato inquinamento acustico.

del giudice amministrativo<sup>18</sup>, al combinato disposto dell'art. 38 della legge 142/1990 (ora art. 54 TUEL) e dell'art. 7 cod. strad.

A volte nelle ordinanze si menziona proprio il combinato disposto della disposizione generale sulle ordinanze contingibili e urgenti in materia di enti locali, da un lato, e l'art. 7, comma 9, cod. strad., dall'altro, all'evidente scopo di indicare l'applicazione del secondo alinea di quest'ultimo, ai sensi del quale "in caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco".

Altre volte l'ordinanza fa riferimento sia alla disposizione generale sulle ordinanze contingibili e urgenti in materia di enti locali, sia all'art. 7 cod. strad., ma il giudice amministrativo ha ritenuto non conferente il richiamo a quest'ultimo, siccome non è stata seguita la procedura ivi stabilita per disporre limitazioni della circolazione, sicché il provvedimento impugnato va qualificato come una vera e propria ordinanza contingibile ed urgente, adottata ai sensi dell'art. 50 TUEL, parimenti richiamato nell'ordinanza<sup>19</sup>.

### 3. *Presupposti e requisiti di legittimità delle ordinanze*

Il tema dei presupposti e requisiti delle ordinanze contingibili ed urgenti è molto rilevante e dibattuto, sia in genere<sup>20</sup>, sia con riferimento

---

(18) TAR Toscana, sez. I, 30 giugno 2000, n. 1535.

(19) TAR Piemonte, sez. I, 24 marzo 2004, n. 491, confermata sul punto da Cons. St., sez. V, 29 maggio 2006, n. 3259, secondo cui l'art. 7 del codice della strada è richiamato, insieme ad altre norme, nelle premesse motivatorie dell'ordinanza impugnata, ma il provvedimento si sorregge sull'art. 50 TUEL e l'esercizio del potere di cui a detta norma è condizione necessaria e sufficiente per la legittimità dell'ordinanza contingibile e urgente in questione: "con la conseguenza che il richiamo di disposizioni di leggi diverse, e non applicabili, è privo di effetti negativi sulla conformità a legge della misura adottata".

(20) M. ALESIO, *Presupposti, contenuti e finalità delle ordinanze d'urgenza. Nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità*, Nota a TAR Emilia-Romagna, Parma, 10 gennaio 2003, n. 1, in *D&G*, 2003, 14, p. 43 ss.; M. GNES, *I limiti del potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2005, p. 641 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sindaco legislatore?*, Nota a Corte costituzionale, 7 aprile 2011, n. 115, in *Giur. cost.*, 2, 2011, p. 1600 ss.; D. MORANA, *La rivincita dell'art. 23 Cost. sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dello Stato di diritto)*, Nota a Corte cost. 115/2011, in *Giur. cost.*, 2, 2011, p. 1606 ss.; A. NEGRELLI, *Il limite dei principi generali al potere di ordinanza di necessità e urgenza nella giurisprudenza italiana. The general prin-*

alle ordinanze in materia di traffico veicolare: l'assenza di uno di essi potrebbe infatti inficiarne la legittimità<sup>21</sup>.

A) Un primo presupposto delle ordinanze *de quibus* è l'assenza di una disciplina giuridica specifica della fattispecie: infatti l'uso delle ordinanze *extra ordinem* è residuale ed eccezionale e resta precluso ogniqualvolta esista una specifica normativa che regoli la fattispecie<sup>22</sup>, anche eventualmente consentendo il ricorso ad ordinanze ordinarie o atti necessitati. Pertanto l'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente ai sensi della normativa sugli enti locali è preclusa al sindaco dalla presenza di una specifica disciplina giuridica, come quella che, nelle ipotesi di franamento o comunque di alterazioni allo stato delle strade e alle opere di sostegno lungo le stesse, disciplina poteri e procedure di intervento della p.a. (già art. 19 del r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740, e ora artt. 30 e 31 cod. strad.)<sup>23</sup>.

A proposito dell'assenza di una disciplina giuridica della fattispecie, talora l'esistenza di tale disciplina specifica è solo apparente. Ad esempio, nel caso dell'ordinanza sindacale assunta ai sensi dell'art. 54 TUEL che imponeva lavori di sistemazione stradale ai proprietari dei tratti di una strada interpodereale, il giudice amministrativo<sup>24</sup> ha ritenuto infondato il ricorso basato su violazione e falsa applicazione dell'art. 54 TUEL e dei principi generali in materia di provvedimenti contingibili ed urgenti, nonché su sviamento e falsa applicazione dell'art. 15 del d.lgs. 1° settembre 1918, n. 1446<sup>25</sup>, per la pretesa insussistenza del

---

*ciples as boundaries to the use of derogatory administrative orders in the italian case law*, in *Foro amm. TAR*, 9, 2012, p. 3009 ss.; C. CATALDI, *La recente giurisprudenza sulle competenze del sindaco e dei consigli comunali*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2013, p. 501 ss.

(21) Ovviamente la previsione e l'esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente implicano, in generale, il problema del rispetto del principio di legalità, su cui cfr., anche per ulteriori riferimenti, G. CORSO, *Il principio di legalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, p. 15 s.: si tratta di un tema assai ampio, che non si può affrontare in questa sede.

(22) Cons. St., sez. V, 11 dicembre 2007, n. 6366.

(23) Così reputano TAR Lazio, Latina, 12 agosto 1988, n. 572, e TAR Liguria, sez. II, 2 settembre 1994, n. 303.

(24) TAR Piemonte, sez. I, 8 aprile 2011, n. 376.

(25) Tuttora vigente: M. BASSANESE, *Strade vicinali di uso pubblico: quale regime per*



requisito della residualità del potere di ordinanza esercitato: infatti l'ordinamento appresterebbe in via ordinaria il potere di provvedere ai sensi dell'art. 15 citato all'esercizio delle funzioni di vigilanza sulle strade. Secondo il giudice il potere di ordinanza di cui all'art. 54 TUEL e quello attribuito dalla norma del 1918 "differiscono profondamente per le funzioni e il contenuto": mentre il potere di ordinanza di cui al TUEL è atipico, l'art. 15 in questione consente al sindaco di ordinare "che siano rimossi gli impedimenti all'uso delle strade e all'esecuzione delle opere definitivamente approvate", assicurando perciò la fluidità della circolazione e l'esecuzione delle opere stradali approvate, oggetto cui è estraneo il contenuto dell'ordinanza impugnata, che ha ingiunto di provvedere alla pavimentazione della via *de qua*<sup>26</sup>. Quindi l'art. 15 in questione non preclude al sindaco, in presenza degli altri presupposti del potere di ordinanza, di ordinare la pavimentazione di una strada che sia potenzialmente dannosa e pericolosa.

Ulteriori condizioni che legittimano l'adozione delle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti in materia di traffico sarebbero<sup>27</sup>:

B) "la situazione di fatto che rende indispensabile derogare agli ordinari mezzi offerti dalla legislazione, tenuto conto della seria probabilità di pericolo": la caratteristica fondamentale delle ordinanze in esame è l'assenza di ogni predeterminazione legislativa del contenuto, al fine di consentire loro quei margini di elasticità indispensabili per garantire efficienza ed efficacia e per renderle così adeguate a provvedere ai casi di urgenza<sup>28</sup>;

C) "l'urgenza ed indifferibilità, consistente nell'impossibilità di differi-

---

*la loro manutenzione a seguito dell'entrata in vigore, il 16 dicembre 2009, dell'art. 2 del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 convertito, con modificazioni, in legge 18 febbraio 2009, n. 9, recante "misure urgenti in materia di semplificazione normativa"?*, in <http://venetoius.myblog.it>, 29 dicembre 2009.

(26) Come ha ben evidenziato la giurisprudenza, invero, il potere di ordinanza *ex art.* 15 del citato decreto è espressione dell'autotutela possessoria delle strade (TAR Veneto, sez. I, 11 febbraio 2010, n. 433; TAR Lazio, Roma, sez. III, 3 novembre 2009, n. 10781; TAR Sardegna, sez. II, 7 agosto 2006, n. 1599) e ha natura ripristinatoria (Cons. St., sez. V, 1° dicembre 2003, n. 7831).

(27) Come sintetizza TAR Lazio, Roma, sez. II, 28 dicembre 2012, n. 10820.

(28) Cons. St., sez. V, 9 febbraio 2001, n. 580.

re l'intervento ad altra data in relazione alla ragionevole previsione di danno a breve distanza di tempo”;

D) “la congruità ed equità del mezzo prescelto in riferimento allo scopo, nonché la proporzionalità e coerenza tra le circostanze di fatto ed il contenuto dell’atto”;

E) “il minor sacrificio possibile” per i privati destinatari del provvedimento;

F) “l’espressione nell’atto delle suddette esigenze e circostanze in una congrua motivazione”<sup>29</sup>.

Pertanto<sup>30</sup>, in presenza di una situazione obiettiva potenzialmente lesiva, accompagnata dall’imprevedibilità, intesa come impossibilità di evitarla con l’uso della normale diligenza, il sindaco è tenuto a porre rimedio alla situazione di pericolo, facendo ricorso all’esercizio dei propri poteri ordinatori in via contingibile ed urgente<sup>31</sup>. Ciò che, dunque, appare indispensabile, affinché il sindaco faccia uso del proprio potere *extra ordinem*, è l’impellente ed ineludibile necessità di attivarsi di fronte ad un’effettiva ed inusuale situazione pericolosa, at-

---

(29) Parimenti, ad avviso di un’altra pronuncia (Cons. St., sez. V, 10 febbraio 2010, n. 670), “secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, la potestà del sindaco di adottare, quale ufficiale di Governo, provvedimenti contingibili ed urgenti è strettamente finalizzata a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità dei cittadini: il potere di urgenza può essere esercitato infatti solo per affrontare situazioni di carattere eccezionale ed impreviste, costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità, per le quali sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall’ordinamento giuridico” (v. pure Cons. St., sez. IV, 24 marzo 2006, n. 1537).

(30) Nel rilevante caso (preso in esame da TAR Toscana, sez. I, 30 giugno 2000, n. 1535), dopo aver inutilmente disposto, con ordinanza, il divieto di transito di un tratto di una strada provinciale, in direzione Altopascio-Lucca, ai veicoli di massa a pieno carico superiore ad un certo numero di quintali, per asserite ragioni di inquinamento atmosferico ed acustico, il sindaco del Comune di Altopascio ha, con successiva ordinanza, stabilito il divieto di transito agli stessi automezzi anche nell’opposto senso di marcia Lucca-Altopascio, sulla base di nuove indagini effettuate dall’Usl: sarebbe stata, quindi, in tal modo, disposta la chiusura al traffico dei mezzi pesanti di tutto il tratto di strada. L’ordinanza più recente è impugnata dalla ERG, titolare di un importante impianto di distribuzione di carburanti per autotrazione situato proprio nel tratto in questione, in zona periferica del Comune di Altopascio, che eroga soprattutto gasolio per rifornimento di mezzi pesanti in transito in tale zona. Il TAR rigetta il ricorso, riconoscendo, tra l’altro, la sussistenza dei presupposti necessari per l’adozione dell’ordinanza.

(31) Cfr. Cass. pen., sez. IV, 18 novembre 1997, n. 2302.

tuale o anche soltanto potenziale, che non sia possibile prevenire od eliminare con l'adozione di misure normalmente realizzabili secondo la comune e consolidata esperienza.

#### 4. (Segue): *in particolare, ragionevolezza e proporzionalità*

Due requisiti fondamentali delle ordinanze in esame sono ragionevolezza<sup>32</sup> e proporzionalità. In proposito, in un caso in cui era stata adottata da un sindaco un'ordinanza con la quale si disponeva la chiusura al traffico veicolare, per alcuni giorni, di un tratto di una strada statale, onde consentire l'esecuzione dei lavori di realizzazione del collettore fognario a cura del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti, tale ordinanza era stata impugnata dalla società proprietaria di un supermercato, che ricadeva proprio lungo il tratto di strada interessato dall'ordinanza: la società lamentava i danni subiti per le difficoltà che l'utenza ha incontrato nell'accedere alla struttura commerciale. I giudici amministrativi, sia di primo grado sia di appello, hanno affermato che il Comune è pervenuto ad una soluzione volta a conciliare gli interessi in gioco con il posizionamento, all'inizio della deviazione, dei cartelli contenenti le indicazioni relative ai possibili percorsi alternativi a quello interdetto, indicazioni tali da consentire ai clienti interessati a raggiungere il supermercato di recarsi presso lo stesso seguendo un diverso tragitto stradale<sup>33</sup>.

---

(32) Cfr. già Corte cost., 19 luglio 1996, n. 264.

(33) Cons. St., sez. V, 17 settembre 2010, n. 6966, confermativa di TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 15 febbraio 2005, n. 160. In un altro caso, l'ordinanza sindacale assunta ai sensi dell'art. 54 TUEL che imponeva lavori di sistemazione stradale ai proprietari dei tratti di una strada interpoderale era stata impugnata anche per violazione del principio di proporzionalità: i proprietari ricorrenti lamentavano, fra l'altro, che l'interesse pubblico avuto di mira dal Comune avrebbe potuto parimenti essere soddisfatto imponendo ai proprietari non la pavimentazione integrale della via, ma la riparazione delle buche in ragione delle porzioni di rispettiva proprietà. Il TAR Piemonte, sez. I, 8 aprile 2011, n. 376, reputa infondata la doglianza, anche perché "omette di considerare che il provvedimento è proprio ispirato ad un canone di proporzionale riparto degli oneri che ne discendono, atteso che le spese di pavimentazione della strada vengono ad essere ripartite proporzionalmente tra i vari comproprietari della via, in ragione della rispettiva quota di comproprietà. Ed infatti risulta che tutti i destinatari del provvedimento si sono dichiarati disposti ad ottemperare, tranne il ricorrente".

In effetti, come si afferma in giurisprudenza<sup>34</sup>, “la contingibilità, caratteristica fondamentale del [...] potere innominato, deve comunque coniugarsi con la proporzionalità, di guisa che all’autorità amministrativa procedente è sicuramente preclusa la facoltà di discostarsi dalle regole che altrimenti presidierebbero il suo doveroso *modus procedendi* in tutti i casi in cui ciò non risulti ragionevolmente necessario in relazione alla natura dei provvedimenti da adottare, né giustificato alla stregua di tutte le contingenze della vicenda concreta”. Di conseguenza, il Consiglio di Stato conferma la sentenza di primo grado che ha annullato le ordinanze sindacali che, a seguito del parziale crollo di un muro eretto sul confine tra la proprietà di un privato e la strada demaniale comunale, intimavano al privato medesimo di porre in essere, a sue spese, alcune misure di sicurezza consistenti nella verifica delle condizioni statiche del muro, nella presentazione di una relazione tecnica sulle opere idonee a garantirne la messa in sicurezza, nella rimozione dei detriti dalla pubblica via, nonché nell’apposizione dei cartelli indicanti il pericolo, del necessario transennamento e dei puntellamenti nelle parti del muro manifestamente instabili. I giudici<sup>35</sup> ritengono che il Comune, in ossequio alle regole sul riparto delle spese necessarie per la riparazione delle opere di sostegno<sup>36</sup>, avrebbe dovuto ritenersi obbligato a sostenerne la parte di spese proporzionata all’utilità (pubblica) percepita e di tale condivisione di oneri avrebbe dovuto far menzione nei provvedimenti gravati, anche accennando ad una successiva facoltà di regresso del privato o al futuro conguaglio a carico del Comune rispetto a quanto anticipato dall’appellato<sup>37</sup>.

---

(34) Cons. St., sez. V, 28 giugno 2004, n. 4767, confermativa di TAR Piemonte, sez. I, 18 novembre 1999, n. 707.

(35) Secondo i quali va riconosciuto in capo alle ordinanze *de quibus* il “carattere della contingibilità e dell’urgenza”: “in particolare, il sindaco, qualora constati la sussistenza di un’incombente situazione di pericolo per gli utenti di una strada comunale, ha l’obbligo di disporre, nel più breve tempo possibile, tutte le misure di sicurezza del caso” (Cons. St., sez. V, 28 giugno 2004, n. 4767, cit.).

(36) Art. 19 dell’abrogato r.d. 1740/1933: v. ora artt. 30 e 31 cod. strad.

(37) Per una fattispecie simile in cui l’ordinanza sindacale è annullata dal giudice amministrativo cfr. TAR Campania, Napoli, sez. V, 16 aprile 2007, n. 3722. V. pure Cons. St., sez. V, 3 maggio 1995, n. 673.

Quindi nella fattispecie appena considerata, contrariamente che in altri casi, il giudice amministrativo ha negato il rispetto del principio di proporzionalità da parte dell'amministrazione.

*5. (Segue): i presupposti non necessari*

G) Non è determinante che l'ordinanza contingibile ed urgente del sindaco abbia il carattere della provvisorietà, del resto, non previsto né espressamente né per implicito nella legge: piuttosto, essa deve possedere quello dell'idoneità, nel senso che "deve prescrivere misure effettivamente atte ad eliminare la situazione di pericolo che costituisce il presupposto della sua emanazione, per cui tali misure saranno provvisorie o definitive a seconda del tipo di rischio cui devono far fronte"<sup>38</sup>.

H) Sebbene l'ordinanza contingibile ed urgente non possa legittimamente essere utilizzata per fronteggiare esigenze prevedibili e permanenti al fine di regolare in modo stabile un certo assetto di interessi, essa ben può derogare al principio per cui le si deve apporre un termine, qualora, per la peculiarità del caso concreto, la misura urgente abbia l'attitudine a produrre conseguenze non provvisorie: ad esempio, l'attitudine a tali effetti non provvisori non si può ravvisare in quell'ordinanza che, per ragioni di salute pubblica, è esclusivamente preordinata, di per sé sola, a regolare una volta per tutte il fenomeno dell'inquinamento acustico derivante dal traffico circolante su un'autostrada posta in prossimità del centro abitato<sup>39</sup>. Quindi il provvedimento contingibile non può essere considerato automaticamente illegittimo solo perché sprovvisto di un termine finale di durata o di efficacia<sup>40</sup>. Parimenti, con i provvedimenti in esame non solo si può porre rimedio ai danni già verificatisi, ma si possono anche prevenire possibili danni futuri<sup>41</sup>.

---

(38) TAR Toscana, sez. I, 30 giugno 2000, n. 1535. Cfr. inoltre: Cons. St., sez. V, 29 luglio 1998, n. 1128; Cons. St., sez. V, 9 febbraio 2001, n. 580; Cons. St., sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4402.

(39) Cons. St., sez. V, 9 febbraio 2001, n. 580, in una controversia che ha visto come parti la Società Autostrade contro un Comune.

(40) Cons. St., sez. V, 30 giugno 2011, n. 3922.

(41) Cons. St., sez. V, 7 aprile 2003, n. 1831.

I) Non si rivela affatto incompatibile con il legittimo esercizio del potere del sindaco di emettere ordinanze *extra ordinem* la circostanza che la situazione di pericolo per la salute pubblica sia già esistente e nota e duri ormai da tempo<sup>42</sup>, poiché, secondo una prospettazione, “la situazione di pericolo, quale ragionevole probabilità che l’evento dannoso accada, può protrarsi anche per un lungo periodo senza cagionare il fatto temuto”<sup>43</sup> e, secondo un’altra prospettazione, il decorso del tempo non consuma il potere di ordinanza nel senso che rileva solo la dimostrazione dell’attualità del pericolo e dell’idoneità del provvedimento a porvi rimedio<sup>44</sup>. Anzi, appare attendibile la presunzione che il ritardo possa accentuare l’urgenza, anziché escluderla<sup>45</sup>. Così, nel rigettare il ricorso contro l’ordinanza del sindaco di un Comune, espressamente assunto ai sensi dell’art. 54 TUEL, con la quale viene ordinato ai proprietari dei tratti interni di una strada interpo-

---

(42) Cons. St., sez. IV, 25 settembre 2006, n. 5639; Cons. St., sez. V, 28 marzo 2008, n. 1322; TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 14 giugno 2004, n. 1418; Cons. St., sez. II, 1° marzo 1995, n. 2336. Ad esempio, un sindaco può utilizzare lo strumento dell’ordinanza contingibile e urgente, di cui all’art. 54 TUEL, ove gli schiamazzi notturni ingenerati all’interno di un drugstore dalla numerosa clientela e la difficoltà di posteggiare le autovetture nelle strade limitrofe determinino grave turbamento dell’ordine pubblico e della salute dei cittadini residenti nella zona: è ininfluente, agli effetti del legittimo esercizio di tale potere sindacale, il fatto che taluni inconvenienti, oggetto di vibrante proteste da parte dei residenti, fossero presenti fin dall’apertura dell’esercizio, ove risulti documentalmente che gli stessi si sono aggravati con il passare degli anni (Cons. St., sez. V, 13 febbraio 2009, n. 828, confermativa di TAR Lazio, Roma, sez. II, 16 gennaio 2003, n. 170).

(43) Cfr. Cons. St., sez. V, 4 febbraio 1998, n. 125; TAR Toscana, sez. II, 19 giugno 1996, n. 336.

(44) TAR Sicilia, Catania, sez. III, 9 luglio 2010, n. 2954, e TAR Piemonte, sez. II, 2 luglio 2008, n. 1441.

(45) Cfr. TAR Toscana, sez. II, 17 dicembre 1997, n. 818. Pertanto, ad avviso del TAR Toscana, sez. I, 30 giugno 2000, n. 1535, “nel caso di specie, il sindaco di Altopascio aveva l’assoluta necessità di intervenire con sollecitudine, utilizzando i suoi poteri contingibili ed urgenti, avuto riguardo alla grave situazione di un tratto di strada urbana in cui i rilevati problemi di inquinamento atmosferico e, soprattutto, acustico, costituivano un serio pericolo per la salute della cittadinanza, al quale non era stato possibile porre ordinario rimedio stante l’inerzia dei soggetti, istituzionalmente deputati ad assumere opportune e fattive iniziative in senso risolutivo dei riscontrati disagi, e tenuto conto dell’inutilità dei numerosi incontri e riunioni effettuati ai vari livelli, allo scopo di avviare alla difficile condizione igienico-sanitaria della zona in questione”.

derale, di provvedere entro dieci giorni all'effettuazione dei lavori di sistemazione della predetta via, il giudice amministrativo<sup>46</sup> osserva che in determinate fattispecie in materia di viabilità, come quella in questione, il tempo, lungi dall'escludere il carattere della contingibilità, lo accentua, visto che talune situazioni, specie quelle di deterioramento dei beni soggetti all'uso pubblico, possono essere aggravate dall'inutile decorso del tempo in assenza di intervento.

#### ***6. La competenza sindacale nell'ambito delle competenze nella delimitazione del traffico veicolare***

Un motivo di ricorso che si trova assai frequentemente nelle impugnative di ordinanze in materia di traffico attiene all'asserita incompetenza dell'autorità emanante<sup>47</sup>: si tratta quindi di un profilo problematico.

*a)* Da un lato, si tratta di delimitare la competenza del Comune rispetto a quella statale, e precisamente del prefetto. L'art. 7, comma 3, cod. strad. stabilisce che "Per i tratti di strade non comunali che attraversano centri abitati, i provvedimenti indicati nell'art. 6, commi 1 e 2, sono di competenza del prefetto e quelli indicati nello stesso articolo, comma 4, lettera *a)*, sono di competenza dell'ente proprietario della strada. I provvedimenti indicati nello stesso comma 4, lettere *b)*, *c)*, *d)*, *e)* ed *f)* sono di competenza del Comune, che li adotta sentito il parere dell'ente proprietario della strada"<sup>48</sup>. In quest'ultimo periodo del com-

---

(46) TAR Piemonte, sez. I, 8 aprile 2011, n. 376.

(47) Oltre alle sentenze menzionate in prosieguo cfr. pure TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 19 giugno 2012, n. 1082.

(48) A sua volta l'art. 6, comma 1, prevede che "Il prefetto, per motivi di sicurezza pubblica o inerenti alla sicurezza della circolazione, di tutela della salute, [...] può, conformemente alle direttive del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sospendere temporaneamente la circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti sulle strade o su tratti di esse". Ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, "il prefetto stabilisce, anno per anno, le opportune prescrizioni per il transito periodico di armenti e di greggi determinando, quando occorra, gli itinerari e gli intervalli di tempo e di spazio".

Il comma 4 del medesimo art. 6 stabilisce che "L'ente proprietario della strada può, con l'ordinanza di cui all'art. 5, comma 3:

*a)* disporre, per il tempo strettamente necessario, la sospensione della circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti per motivi di incolumità pubblica ovvero per urgenti e improrogabili motivi attinenti alla tutela del patrimonio stradale o ad esigenze di carattere tecnico;

ma si prevede quindi “la competenza residuale del Comune”: ove “si tratti di intervenire nei centri abitati, per ovviare a problemi relativi ad accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti, oltre che di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale, la competenza appartiene esclusivamente al sindaco del Comune interessato”<sup>49</sup>. Nel caso di ordinanza sindacale che ha disposto la temporanea chiusura al traffico veicolare di una parte di una strada statale, onde consentire l’esecuzione dei lavori di realizzazione del collettore fognario, il giudice amministrativo ha ritenuto sussistente la competenza del sindaco: essa, infatti, trova fondamento nel combinato disposto degli artt. 6, comma 4, e 7, comma 3, cod. strad., in materia di disciplina della circolazione nelle strade non comunali che attraversano centri abitati, e, comunque, nell’art. 54, comma 4, TUEL, relativo al potere sindacale di ordinanza per la tutela dell’incolumità pubblica (nella specie l’incolumità fisica di chi esegueva i lavori in condizioni di grave ed imminente pericolo)<sup>50</sup>.

b) Dall’altro lato, qualora la competenza sia comunale, occorre definire i casi in cui la competenza è del sindaco e quelli in cui competente è la Giunta. In particolare, in giurisprudenza<sup>51</sup> si è ritenuta illegittima

---

b) stabilire obblighi, divieti e limitazioni di carattere temporaneo o permanente per ciascuna strada o tratto di essa, o per determinate categorie di utenti, in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade;

c) riservare corsie, anche protette, a determinate categorie di veicoli, anche con guida di rotaie, o a veicoli destinati a determinati usi;

d) vietare o limitare o subordinare al pagamento di una somma il parcheggio o la sosta dei veicoli;

e) prescrivere che i veicoli siano muniti ovvero abbiano a bordo mezzi antisdrucchiolevoli o pneumatici invernali idonei alla marcia su neve o su ghiaccio;

f) vietare temporaneamente la sosta su strade o tratti di strade per esigenze di carattere tecnico o di pulizia, rendendo noto tale divieto con i prescritti segnali non meno di quarantotto ore prima ed eventualmente con altri mezzi appropriati;

f-bis) prescrivere al di fuori dei centri abitati, in previsione di manifestazioni atmosferiche nevose di rilevante intensità, l’utilizzo esclusivo di pneumatici invernali, qualora non sia possibile garantire adeguate condizioni di sicurezza per la circolazione stradale e per l’incolumità delle persone mediante il ricorso a soluzioni alternative”.

(49) TAR Toscana, sez. I, 30 giugno 2000, n. 1535.

(50) Cons. St., sez. V, 17 settembre 2010, n. 6966.

(51) In un caso, preso in esame da TAR Campania, Napoli, sez. I, 27 settembre 2012, n. 3955.



per incompetenza l'ordinanza adottata dal sindaco di un Comune che recava l'istituzione di una zona a traffico limitato. Infatti la lettera dell'art. 7, comma 1, lett. *b*), cod. strad., assegna al sindaco il potere di regolamentare la circolazione dei veicoli nei centri abitati e in specie di "limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli". Tuttavia, nel caso di specie, per il tipo di intervento, l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto fare applicazione del disposto di cui all'art. 7, comma 9, cod. strad.

Le due norme disciplinano due diversi strumenti di intervento e disciplina della regolamentazione del traffico: il primo, di competenza del solo sindaco, attiene all'adozione soltanto di specifiche misure di limitazione della circolazione veicolare per determinate esigenze di prevenzione dell'inquinamento e di tutela del patrimonio ambientale, naturale ed artistico; pertanto sono provvedimenti ad esclusivo contenuto limitativo o inibitorio del traffico, adottabili principalmente per ragioni contingenti e quindi non necessariamente ancorabili a generali previsioni programmatiche di disciplina della sosta e della circolazione veicolare. Il secondo tipo di intervento è espressione del potere programmatico generale di disciplina e di assetto del territorio, nell'intento principale di migliorare la qualità della circolazione veicolare<sup>52</sup>. Si comprende perché l'art. 7, comma 9, attribuisce alla Giunta la competenza all'adozione dei provvedimenti ivi menzionati: il sindaco può assumerli con ordinanza, ma soltanto in caso di urgenza, della quale occorre indicare compiutamente i fattori fondanti<sup>53</sup>; in

---

(52) Il giudice amministrativo (TAR Campania, Napoli, sez. I, 27 settembre 2012, n. 3955) ha escluso che l'intervento in questione rivestisse carattere di necessità e urgenza, ai sensi degli artt. 50 e 54 dello stesso TUEL (cfr. Cass. civ., sez. II, 9 giugno 2010, n. 13885, nonché TAR Campania, Napoli, sez. I, 17 dicembre 2009, n. 8874, e Cons. St., sez. II, parere 2 aprile 2003, n. 1661, ivi citato; solo apparentemente contraria Cons. St., sez. V, 17 settembre 2010, n. 6966). Infatti "nel caso di specie i presupposti dell'intervento straordinario sindacale non ricorrono: dalla natura dell'intervento sulla circolazione (che fronteggia una situazione stratificatasi nel tempo), è agevole comprendere che le difficoltà inerenti la via [...] fossero non solo già conosciute da tempo, ma anche dovute a circostanze ordinarie e strutturali. È quindi logico ritenere che vi fosse senz'altro la possibilità di intervenire in via ordinaria".

(53) TAR Piemonte, sez. I, 20 giugno 2009, n. 1816. Cfr. pure TAR Campania, Napoli, sez. I, 15 febbraio 2005, n. 1325.

difetto di urgenza, l'ordinanza, in caso di ricorso, sarebbe annullabile dal giudice amministrativo<sup>54</sup>.

c) Dall'altro lato ancora, si tratta di precisare in quali casi l'ordinanza è emessa dal sindaco e in quali dai dirigenti.

Ad avviso di un orientamento giurisprudenziale<sup>55</sup>, l'art. 7 cod. strad., che attribuisce espressamente al sindaco il potere di procedere all'istituzione e all'individuazione delle zone che richiedono una limitazione del traffico veicolare, sebbene di epoca anteriore rispetto alla disposizione normativa di cui all'art. 107 TUEL in materia di competenze della dirigenza degli enti locali, è successivo rispetto all'introduzione nell'ordinamento del principio di separazione tra compiti degli organi di governo e compiti dei dirigenti, a suo tempo effettuata già con la legge 142/1990: di conseguenza, rispetto a tale principio, l'art. 7 costituisce *lex posterior* e quindi può proporsi come fattispecie derogatoria rispetto al preesistente principio di attribuzione di siffatte competenze alla dirigenza. Inoltre a favore della competenza degli organi politici in luogo della dirigenza sussisterebbe pure l'argomento per cui i provvedimenti in questione costituiscono non già meri atti di esecuzione di precedenti provvedimenti di programmazione, bensì momenti di pianificazione e ordinamento dell'uso del territorio, come tali in linea di principio necessariamente rientranti nelle attribuzioni degli organi di direzione politica dell'ente locale, tra i quali anche il sindaco, proprio in virtù del potere espressamente conferitogli dall'art. 7, commi 6 e 7, cod. strad., di modulare i limiti di circolazione nel territorio urbano.

Ad avviso di un altro orientamento giurisprudenziale<sup>56</sup> rientrano nelle

---

(54) TAR Campania, Napoli, sez. I, 6 luglio 2011, n. 3594.

(55) TAR Campania, Napoli, sez. I, 6 febbraio 2008, n. 580, sulla legittimità delle ordinanze del sindaco del Comune di Sorrento, con cui si vietavano il transito e la sosta in un tratto di strada a tutti gli autobus privati con più di nove posti, eccetto quelli autorizzati. Cfr. TAR Campania, Napoli, sez. I, 15 febbraio 2005, n. 1325.

(56) TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 19 giugno 2012, n. 1087, che pertanto ha ritenuto fondato, per il vizio di incompetenza, il ricorso contro l'ordinanza del sindaco che, fra l'altro, istituiva il divieto di sosta permanente con rimozione forzata dei veicoli, al fine di consentire il regolare transito per le manovre di inversione di marcia che consentano l'uscita in sicurezza su una determinata via. Nel caso di ordinanza del responsabile

competenze dei dirigenti anche i provvedimenti che gli articoli 6 e 7 cod. strad. attribuiscono espressamente al sindaco – in quanto atti non di indirizzo e controllo politico amministrativo, ma di gestione ordinaria (per regolamentare circolazione e sosta nel centro abitato) –, qualora non rientrino nelle deroghe di cui agli artt. 50 e 54 TUEL<sup>57</sup>. Pertanto entrambi gli orientamenti salvano la competenza sindacale quanto all'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti.

Questioni inerenti alla competenza dell'autorità che adotta l'ordinanza possono sorgere anche con riferimento a normative diverse dal codice della strada: in particolare, con riguardo alla disciplina sull'inquinamento acustico. Ad esempio, in un caso in cui la Società Autostrade aveva impugnato l'ordinanza sindacale che ha ordinato alla ricorrente di attuare, entro il termine indicato, ogni adeguata iniziativa per la protezione dall'inquinamento acustico della parte di territorio comunale attraversato dall'autostrada, la ricorrente invoca l'incompetenza del sindaco, assumendo che la legge 447/1995 non prevede che il sindaco possa emettere ordinanze contingibili e urgenti nei confronti di gestori di servizi pubblici essenziali e che, ai sensi dell'art. 9, questa potestà sarebbe riservata esclusivamente al presidente del Consiglio dei ministri<sup>58</sup>. Tuttavia il giudice<sup>59</sup> rigetta il ricorso, osservando che "l'atto impugnato non incide su servizi pubblici essenziali: esso non attiene alla circolazione autostradale né tanto meno la preclude, ma si limita a ordinare adeguate misure di protezione dall'inquinamento acustico derivante dal transito degli autoveicoli sull'autostrada".

---

del servizio di polizia locale di un Comune concernente l'istituzione di aree di sosta a pagamento lungo il tratto di una strada statale ricadente nel centro del Comune medesimo, il giudice amministrativo (TAR Campania, Napoli, sez. I, 4 aprile 2012, n. 1583) ha disatteso la censura relativa al vizio di incompetenza, richiamando l'art. 107, commi 2, 3, 4 e 5, TUEL.

(57) Cfr. TAR Veneto, sez. I, 31 maggio 2002, n. 2462, e TAR Lombardia, Milano, sez. I, 25 maggio 2011, n. 1317.

(58) L'art. 9 della legge 447/1995, infatti, stabilisce che la facoltà di "ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l'inibitoria parziale o totale di determinate attività", "nel caso di servizi pubblici essenziali" "è riservata esclusivamente al presidente del Consiglio dei ministri".

(59) TAR Lazio, Roma, sez. II, 26 giugno 2002, n. 5904.

In merito alla competenza, un'ordinanza sindacale limitativa del traffico pesante in un Comune era stata impugnata nell'assunto che alla base di essa sussisteva un'emergenza non esclusivamente locale, sicché spettava ad altra autorità – Regione, Provincia o Prefettura – provvedere in merito: il giudice amministrativo<sup>60</sup> ha ritenuto infondata la censura, fra l'altro perché, ai sensi dell'art. 50, comma 6, TUEL, nei casi di emergenze che interessino i territori di più Comuni, non è precluso al sindaco di intervenire con le misure che ritenga necessarie: infatti il comma stabilisce che “ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti” in ragione della dimensione dell'emergenza.

Pertanto la disposizione contenuta nell'art. 50, comma 6, TUEL varrebbe come una sorta di clausola generale atta a salvare da censure di incompetenza le ordinanze sindacali.

### **7. Profili procedurali**

Le ordinanze sindacali in esame, a prescindere dal fondamento normativo su cui si basano, sono provvedimenti amministrativi, con conseguente assoggettamento degli stessi al regime dei procedimenti amministrativi. Il che comporta la soluzione di alcuni problemi.

Una questione che è frequentemente prospettata nei ricorsi avverso tali ordinanze attiene all'applicazione della disciplina in materia di obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento di cui all'art. 7 della legge 241/1990.

La risposta della giurisprudenza è negativa ed è motivata da essa sulla base di due ragioni differenti. Per un verso, l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento dell'ordinanza contingibile ed urgente è giustificata dalle esigenze di urgenza qualificata<sup>61</sup>. Per un altro verso, qualora l'ordinanza abbia come destinatari una pluralità indistinta di persone e quindi si configuri come atto amministrativo generale<sup>62</sup>, l'art. 13, comma 1, della legge 241 prevede esplicitamente

---

(60) Cons. St., sez. V, 29 maggio 2006, n. 3259.

(61) Cons. St., sez. V, 17 settembre 2010, n. 6966.

(62) Cfr. Cons. St., sez. V, 29 maggio 2006, n. 3259.

un'eccezione alla regola di comunicazione dell'avvio del procedimento<sup>63</sup>.

Parimenti negativa è stata la risposta data dalla giurisprudenza al quesito se, in caso di ordinanza sindacale limitativa del traffico pesante sul territorio di un Comune, vada data comunicazione dell'avvio del procedimento ai Comuni sui quali si è riversato tale traffico e ricorrenti in primo grado. Infatti i destinatari diretti di una misura di limitazione del traffico in ambito comunale sono tutti coloro che, cittadini e no, possano far uso della viabilità così regolamentata, mentre i Comuni vicini non possono qualificarsi destinatari diretti della misura limitativa, poiché non possono essere annoverati fra gli utenti di quella viabilità<sup>64</sup>.

### **8. Cenni all'istruttoria procedimentale**

In merito all'istruttoria da svolgersi antecedentemente all'adozione di un'ordinanza in materia di traffico a volte la giurisprudenza assume posizioni rigoriste, sottolineando che essa sarebbe legittima unicamente in presenza di un preventivo e puntuale accertamento della situazione, che deve fondarsi su prove concrete e non su mere presunzioni. Ad esempio, nel caso di adozione di un'ordinanza contingibile e urgente con cui un sindaco disponeva alla società gestrice di un'autostrada di installare barriere fonoassorbenti nei tratti dell'autostrada medesima interessanti il territorio comunale, i giudici osservano che l'esistenza di un'effettiva situazione di inquinamento acustico è stata accertata attraverso vari rilievi fonometrici effettuati dal servizio igiene e prevenzione dell'Unità sanitaria locale, da cui è emersa la violazione dei limiti prescritti: non è dato ragionevolmente dubitare della correttezza dei risultati di tali rilievi, che provengono da una competente struttura pubblica<sup>65</sup>.

---

(63) L'eccezione vale altresì per le ordinanze non contingibili ed urgenti che costituiscano atti generali: TAR Veneto, sez. I, 4 aprile 2012, n. 471 (su un'ordinanza a firma del responsabile della polizia municipale) e Cons. St., sez. V, 7 novembre 2007, n. 5787.

(64) Cons. St., sez. V, 29 maggio 2006, n. 3259.

(65) Cons. St., sez. V, 10 febbraio 2010, n. 670, confermativa della sentenza di primo grado.

Nella stessa ottica, è stata annullata<sup>66</sup>, per carenza di istruttoria, l'ordinanza con cui il sindaco di un Comune prescriveva all'amministrazione provinciale di procedere in via immediata a manutenzione e pulizia della rete stradale provinciale ricadente nel territorio del Comune medesimo<sup>67</sup>. Il TAR<sup>68</sup> rileva che<sup>69</sup>, sebbene il potere sindacale di emanare ordinanze contingibili ed urgenti permetta anche l'imposizione di obblighi di fare a carico dei destinatari, l'esercizio di tale potere non può prescindere dalla sussistenza di una situazione di effettivo e concreto pericolo per l'incolumità pubblica, la quale non sia fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva: affinché tale situazione non sia meramente putativa, la giurisprudenza da tempo si è orientata nel senso che l'ordinanza contingibile ed urgente deve sempre essere preceduta da un'approfondita istruttoria<sup>70</sup>: anche nella specifica materia della tutela della salute pubblica, la giurisprudenza ha peraltro chiarito che tale obiettivo non giustifica da solo l'esercizio del potere sindacale di ordinanza, poiché anche qui è imprescindibile il requisito dell'urgenza di provvedere collegata ad una situazione di pericolo imminente per l'incolumità pubblica<sup>71</sup>. Di conseguenza il TAR annulla l'ordinanza impugnata perché, nonostante sia rubricata come ordinanza "in materia di sanità ed igiene", non indica, nella sua parte motiva, quali accertamenti istruttori abbiano permesso di ritenere una situazione di concreto pericolo per l'incolumità

---

(66) Da TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 7 novembre 2008, n. 1484.

(67) Nell'ordinanza *ex art.* 38 legge 142/1990 si osservava che la vegetazione spontanea sui cigli stradali restringe la carreggiata, determinando una scarsissima visibilità e costituisce ricettacolo di insetti, rettili e di rifiuti di ogni genere, "con grave pregiudizio igienico-sanitario per l'ambiente".

(68) Oltre ad osservare che l'ordinanza contingibile e urgente è stata impropriamente adottata per sollecitare un intervento di ordinaria manutenzione delle strade provinciali, la pulizia delle quali dalla vegetazione costituisce un fatto non eccezionale ed imprevedibile: inoltre non risulta che tale intervento sia stato previamente sollecitato con segnalazioni dei competenti uffici tecnici comunali.

(69) Cfr. TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 11 febbraio 2004, n. 297.

(70) Cfr. *ex multis* Cons. St., sez. V, 2109/2007; Cons. St., sez. V, 25 febbraio 2002, n. 1057; Cons. St., sez. V, 2 aprile 2001, n. 1904.

(71) Cfr. TAR Campania, Napoli, sez. I, 6 marzo 2003, n. 2227.

pubblica, né a quali circostanze sia riconducibile l'urgenza di ricorrere ad un provvedimento *extra ordinem*, tanto più che la situazione alla quale si intenderebbe far fronte è l'ordinaria pulizia dei margini, ciclicamente richiesta dalla crescita di vegetazione lungo le strade.

In altri casi la giurisprudenza si è mostrata più lassista. Ad esempio, se ammette che l'urgenza di provvedere esoneri, di norma, l'autorità procedente dallo svolgere accertamenti complessi e laboriosi (visto che l'effettuazione di una tale indagine sarebbe incompatibile con l'esigenza di pronta adozione dei provvedimenti in questione); al contempo puntualizza che la sommarietà degli accertamenti non può riguardare il quadro giuridico di riferimento (da conoscere anche nei casi che richiedano un immediato intervento) e che l'amministrazione non è esonerata dal considerare tutte le circostanze comunque apprese nel corso dell'istruttoria, seppur rapidamente condotta<sup>72</sup>.

Altre volte si pone in luce<sup>73</sup> che la duplice sussistenza dei presupposti previsti dalla legge per disciplinare le limitazioni del traffico veicolare cittadino (riduzione dell'inquinamento e conformazione della strada) giustifica l'adottata misura limitativa, anche in carenza di uno specifico studio settoriale previsto dalla normativa di settore (d.m. 413/1997): infatti il sindaco, ai sensi dell'art. 6, comma 4, lett. *b*), cod. strad. (articolo richiamato dall'art. 7, comma 1), può stabilire obblighi, divieti e limitazioni di carattere temporaneo o permanente per ciascuna strada o tratto di essa, o per determinate categorie di utenti, in relazione alle esigenze della circolazione o alle caratteristiche strutturali delle strade.

### **9. Motivazione, contenuto e pubblicità delle ordinanze**

Le ordinanze in materia di traffico presentano un contenuto assai elastico: l'atipicità contenutistica, caratteristica delle ordinanze contingibili ed urgenti in genere, è molto marcata con riferimento a quelle relative al traffico, come emerge dagli esempi che seguono.

Esse devono avere una dettagliata, esaustiva e specifica motivazione, la quale, nel caso di ordinanze contingibili ed urgenti, dev'essere

---

(72) Cons. St., sez. V, 28 giugno 2004, n. 4767, cit.

(73) TAR Campania, Napoli, sez. I, 6 febbraio 2008, n. 580.

integrata dal riferimento agli specifici presupposti e requisiti che tali ordinanze devono presentare. Non di rado sorgono problemi in ordine a tale motivazione. Ad esempio, il Consiglio di Stato ha accolto l'appello contro la sentenza del TAR<sup>74</sup> che aveva ritenuto illegittima l'ordinanza, adottata in applicazione dell'art. 50 TUEL, la quale avrebbe motivato esclusivamente con riguardo alla "sperimentazione degli effetti della chiusura delle strade cittadine al traffico pesante sulla qualità dell'aria"<sup>75</sup>, mentre le esigenze di sperimentazione non costituiscono quel pericolo imprevedibile e non altrimenti evitabile, che giustifica l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente. Infatti, ad avviso del giudice di appello<sup>76</sup>, l'ordinanza presenta un'analitica ed esauriente motivazione sulla necessità di prendere immediati provvedimenti a tutela della salute dei cittadini.

In altri casi il giudice ritiene legittime le ordinanze che si occupano del problema del passaggio su strada di greggi, ammettendo la sussistenza del potere del sindaco di emanare l'ordinanza che, in base all'art. 54 TUEL, è diretta a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, individuati nella "diffusione di malattia a causa della proliferazione di insetti", nella necessità di "garantire il decoro urbano" e nella necessità di evitare "incidenti con i veicoli e i danni alle persone o cose". Secondo il giudice, poiché risulta provato in giudizio che il ricorrente può raggiungere il pascolo attraverso un percorso alternativo, non appare illogica o arbitraria l'ordinanza in questione che prescrive la necessità, per il passaggio nel tratto di strada abitato, di "strumenti idonei alla raccolta delle suddette deiezioni e alla disinfestazione settimanale del tratto"; inoltre risulta che l'impugnata ordinanza contenga un'effettiva e adeguata comparazione degli interessi<sup>77</sup>.

---

(74) TAR Piemonte, sez. I, 24 marzo 2004, n. 491.

(75) Nel senso che le ordinanze precedenti – con le quali erano state adottate misure limitative del traffico pesante su strade statali e provinciali che attraversano il territorio comunale – avevano determinato un miglioramento delle condizioni ambientali, con conseguente opportunità di "monitorare" i valori di inquinamento "acustico e gassoso", anche nei mesi invernali e primaverili.

(76) Cons. St., sez. V, 29 maggio 2006, n. 3259.

(77) TAR Puglia, Lecce, sez. II, 14 dicembre 2011, n. 2085. In sede cautelare cfr. Cons.



Talvolta, specie qualora si tratti di adottare misure limitative del traffico a causa di inquinamento atmosferico e acustico, rileva la valutazione delle possibili concause. Ad esempio, in una fattispecie concreta in cui era stata disposta la chiusura al traffico pesante del tratto urbano di una strada, il giudice, nel rigettare il ricorso avverso tale ordinanza, riconosce la correttezza ed esaustività del provvedimento, in relazione all'istruttoria svolta dall'ufficio tecnico competente: sebbene varie concause concorrano a determinare le difficili condizioni ambientali del Comune e, in particolare, dell'area interessata la via, gli alti valori di inquinamento atmosferico e, soprattutto, acustico sono imputabili all'influenza del transito dei mezzi pesanti nella via stessa<sup>78</sup>.

Quanto alla pubblicità delle ordinanze in esame, i principi che regolano la pubblicità di qualsiasi provvedimento amministrativo vanno integrati con la disciplina specifica di ogni normativa. Ad esempio, l'art. 5, comma 3, cod. strad. prescrive che "i provvedimenti per la regolamentazione della circolazione sono emessi [...] con ordinanze motivate e rese note al pubblico mediante i prescritti segnali". Pertanto incombe sull'ente proprietario delle strade sulle quali è imposto un eccezionale<sup>79</sup> divieto di circolazione (durante determinati giorni ed in determinate zone) l'onere di dimostrare, tenuto conto dei disposti degli artt. 3 e 23, comma 12, della legge 24 novembre 1981, n. 689, la responsabilità del preteso contravventore per essere state adottate tutte le possibili e per questo esaustive misure d'informazione, di modo che qualunque utente di tali strade, qualsiasi ne sia la provenienza, non possa fondatamente allegare di non conoscere la disposizione<sup>80</sup>.

---

St., sez. V, ordinanza 24 gennaio 2011, n. 239 (conferma TAR Puglia, Lecce, sez. I, ordinanza 7 ottobre 2010, n. 771).

(78) TAR Toscana, sez. I, 30 giugno 2000, n. 1535.

(79) Eccezionale rispetto alla normativa generale del codice della strada, la cui conoscenza è obbligatoria per tutti gli utenti di tutte le strade.

(80) Cass., sez. II civ., 3 luglio 2009, n. 15769, che quindi (anche per il motivo in questione) cassa senza rinvio l'impugnata sentenza in relazione ai motivi accolti e, decidendo nel merito, accoglie l'opposizione ed annulla il verbale opposto dalla ricorrente che risiedeva in altra città.

### 10. *Il sindacato del giudice amministrativo sulle ordinanze*

Dal punto di vista contenutistico il sindacato del giudice amministrativo, mentre non potrebbe spingersi ai profili di merito<sup>81</sup>, attiene alla palese incerenza, contraddittorietà o arbitrarietà<sup>82</sup>. In effetti, ogni apprezzamento sulla capacità della rete stradale di assorbire il transito e la sosta di automezzi è rimessa, ai sensi dell'art. 7, comma 1, cod. strad., all'ente proprietario della strada<sup>83</sup>.

Nel caso di un'ordinanza sindacale che inibiva, in un piazzale antistante un edificio condominiale, il transito di autoveicoli, incompatibile con le condizioni di sicurezza della stessa struttura, il giudice, dopo aver affermato che, prima ancora di vietare il traffico di vetture, l'amministrazione avrebbe potuto procedere alla messa in sicurezza della struttura medesima, aggiunge che "la scelta di realizzare delle opere per la messa in sicurezza di una strada attiene a valutazioni di opportunità, inerenti alla gestione della strada medesima e riservate all'amministrazione, cui spetta decidere se realizzare le opere, quando porle in essere e secondo quali modalità, tenendo conto di tutti gli interessi rilevanti, ivi compresa per esempio la disponibilità economica"; quindi la messa in sicurezza della strada non inciderebbe sull'esercitabilità del potere di ordinanza a fronte di una situazione di pericolo per l'incolumità pubblica<sup>84</sup>.

In dottrina si è osservato che "il principio può anche essere condiviso, laddove ad esempio un terremoto o un'alluvione danneggino gravemente la viabilità di una strada e impongano un divieto di transito,

---

(81) Ad esempio, Cons. St., sez. V, 17 settembre 2010, n. 6966, confermativa di TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, 160/2005, cit., reputa vada rigettato il ricorso contro una delle ordinanze in esame, fra l'altro perché "impinge il merito della scelta amministrativa, in sé insindacabile siccome non manifestamente illogica o irrazionale o affetta da travisamento".

(82) Tale sarebbe il caso di una misura di limitazione del traffico che vietasse la circolazione nei centri urbani ai veicoli meno inquinanti, lasciando via libera agli altri, oppure che desse libertà di circolazione ai veicoli privati e la negasse ai mezzi di soccorso (Cons. St., ad. plen., 6 febbraio 1993, n. 3, e TAR Piemonte, sez. I, 4 aprile 2007, n. 1562).

(83) TAR Campania, Napoli, sez. I, 6 febbraio 2008, n. 580.

(84) TAR Sicilia, Catania, sez. III, 9 luglio 2010, n. 2954.

che necessariamente precede l'intervento di messa in sicurezza", ma nella specie gli abitanti della zona avevano già intimato il Comune ad intervenire ed avevano agito in giudizio con successo, ma il Comune non ha esercitato gli ordinari poteri, anche di fronte al giudicato civile di condanna che nel frattempo si era formato, aggravando le condizioni della strada e mettendo a repentaglio l'incolumità pubblica. Quindi in dottrina ci si è chiesto "se ciò costituisca un valido presupposto per l'esercizio di un potere eccezionale straordinario" e "se la valutazione in ordine all'esistenza di tale presupposto debba essere rimessa esclusivamente alla amministrazione, ovvero se il giudice non possa egli stesso valutarne la sussistenza"<sup>85</sup>.

Una questione rilevante in sede processuale attiene all'interesse a proporre ricorso. Essa è emersa in relazione al ricorso contro un'ordinanza limitativa del transito veicolare nel centro abitato di un Comune<sup>86</sup>, che è proposto dagli altri Comuni sulle cui strade viene conseguentemente riversata la corrente di traffico pesante. Il giudice amministrativo ha ritenuto sussistente l'interesse di tali Comuni a ricorrere avverso l'ordinanza<sup>87</sup>. Per un verso, non è necessario dare una specifica prova dell'interesse all'impugnazione, quando, come nella fattispecie, "considerazioni di logica elementare o un fatto di comune esperienza" rendono palese che la chiusura di un percorso, per una certa corrente di traffico, dirotta questa sulle vie vicine ed aperte che attraversano i Comuni ricorrenti in primo grado. Per un altro verso, "il fattore traffico pesante nel centro abitato di un Comune", se de-

---

(85) M.C. CAVALLARO, *La rilevanza delle valutazioni tecniche nel procedimento di formazione del provvedimento amministrativo e i profili del sindacato giudiziario. Il caso delle ordinanze di necessità*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 1° agosto 2012.

(86) Precisamente, si trattava dell'ordinanza del sindaco di Carmagnola che "estende", per un determinato periodo, il divieto di transito, per l'intera giornata, in tutto il centro abitato, per i veicoli con massa complessiva superiore, a pieno carico, ad un certo numero di quintali.

(87) Infatti "non è necessario dare una specifica prova dell'interesse all'impugnazione, quando, come nella fattispecie, considerazioni di logica elementare o un fatto di comune esperienza rendono palese che la chiusura di un percorso, per una certa corrente di traffico, dirotta questa sulle vie [...] che attraversano i Comuni ricorrenti in primo grado", con esigenze di salvaguardia della salute dei cittadini anche di questi Comuni (Cons. St., sez. V, 29 maggio 2006, n. 3259).

termina esigenze di salvaguardia della salute dei cittadini, è causa, se “riversato” sui Comuni vicini – in base ai percorsi alternativi delineati nella stessa ordinanza –, di correlative esigenze, sicché “la posizione riconosciuta dall’ordinamento presenta il medesimo contenuto”.

### 11. *Riflessioni conclusive*

Il sistema di regolamentazione del traffico automobilistico, sebbene trovi un’ampia ed articolata disciplina specie nel codice della strada e nel sistema dei piani del traffico, può necessitare in non pochi casi di aggiustamenti in relazione a singole fattispecie, che sono effettuati attraverso un uso assai ampio di ordinanze d’urgenza, sorrette dalla necessità di tutelare uno o più aspetti inerenti all’integrità della salute e dell’incolumità fisica.

La giurisprudenza tende ad assumere posizioni poco rigoriste in ordine ai presupposti e requisiti delle ordinanze in questione<sup>88</sup>. In particolare, libera il potere sindacale di emettere provvedimenti d’urgenza ai sensi dell’art. 9 della legge 447/1995 da restrizioni non derivanti dal tenore letterale dello stesso articolo<sup>89</sup>.

Anche in relazione al settore traffico si assiste alla “sempre più marcata tendenza delle ordinanze a evadere dal limite dell’eccezionalità, per trasformarsi in strumenti ordinari di amministrazione di un’emergenza sempre più ‘normale’”. È noto che parte della dottrina ha criticato tale tendenza, prospettandone dubbi di costituzionalità e rilevando come l’incapacità e l’inefficacia dell’apparato amministrativo ordinario a risolvere i problemi normali della collettività (fra i quali il problema traffico) danno luogo ad una crisi delle istituzioni amministrative normali<sup>90</sup>.

---

(88) V. *supra*, al par. 5.

(89) Cfr. TAR Piemonte, sez. I, 2 marzo 2009, n. 199, annotata favorevolmente da M.A. MAZZOLA, *Inquinamento acustico e poteri sindacali di ordinanza*, in *Riv. giur. ambiente*, 5, 2009, p. 753 ss., secondo cui siffatto orientamento giurisprudenziale “ha avuto finalmente il merito di non tarpare le ali al potere di ordinanza attribuito al sindaco dall’art. 9 della legge quadro in materia di inquinamento acustico”. In tema v. anche M. FRASCHINA, *Brevi cenni sull’inquinamento acustico derivante da traffico aeroportuale e stradale*, in *Riv. giur. circolaz. e trasporti*, 2011, par. 6.

(90) M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in *www.giustamm.it*, 2011, par.

Certo, l'uso dei poteri ordinari dell'amministrazione dovrebbe essere reso più agevole grazie a politiche di semplificazione ed accelerazione. Tuttavia, visto che in tema di circolazione stradale gli interessi pubblici in gioco sono rilevantissimi e sebbene la finalità della prevenzione di incidenti stradali e, più in generale, della salvaguardia della salute dovrebbe essere perseguita attraverso interventi ordinari, sembra che, qualora ciò non sia avvenuto per vari motivi – non ultima, la carenza di risorse –, uno strumento indispensabile per evitare conseguenze gravissime<sup>91</sup> potrebbe essere costituito dall'ordinanza *extra ordinem*, da utilizzare, nel rispetto del principio di legalità<sup>92</sup>, nei confronti dei privati e talvolta nei confronti di enti pubblici: l'ottica è quella di assicurare la piena osservanza del principio della prevenzione immediata<sup>93</sup>.

In tali casi è vero che ci si trova dinanzi all'ennesimo uso del potere di ordinanza per far fronte a situazioni di inefficienza nell'esercizio dei poteri ordinari dell'amministrazione: uso paradossale<sup>94</sup> o distorto e pertanto ampiamente criticato in dottrina<sup>95</sup>. Peraltro in siffatte vicende

---

5, ed ivi ulteriori citazioni. Impostazione critiche simili si trovano pure in sede giurisprudenziale: cfr., con riferimento ad un'ordinanza in tema di traffico veicolare, TAR Veneto, sez. I, 19 gennaio 2007, n. 138, in ordine alla quale ci permettiamo di rinviare a P.M. VIPIANA PERPETUA, *Le misure limitative della circolazione veicolare fra figure pianificatorie e provvedimenti concreti*, in *Urb. e app.*, 5, 2012, p. 518 ss.

(91) V. Cass. pen., sez. IV, 12 luglio 2013, n. 30190.

(92) Il tema, relativamente al quale alcuni riferimenti bibliografici sono contenuti nelle note iniziali del presente scritto, è troppo ampio ed articolato per essere affrontato qui: è funzionale al rispetto del principio di legalità l'osservanza scrupolosa dei presupposti e requisiti propri dei provvedimenti in questione (v. *supra*, parr. 3 e 4). Sul punto v., in particolare, R. FERRARA, *Potere di ordinanza fra necessità e legalità*, cit., par. 3.

(93) A tale principio fa riferimento la giurisprudenza, in particolare laddove ha rigettato il ricorso contro l'ordinanza sindacale contingibile ed urgente che imponeva la rimozione di fioriere che erano state collocate dal proprietario di un edificio posto in fregio ad una strada comunale per delimitare l'area antistante: sussisterebbero i presupposti per l'emanazione di tale provvedimento *extra ordinem*, poiché le fioriere costituirebbero pericolo per il traffico veicolare e per l'incolumità di coloro che transitano sulla strada (TRGA, Trento, sez. I, 27 maggio 2010, n. 144).

(94) S. CASSESE, *I paradossi dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA 2005, Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, 2006, p. 223.

(95) V., *ex multis*, A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza. Contributo allo*

la prima (in ordine di tempo) e più grave anomalia risiede proprio nell'assenza o nell'inadeguatezza dell'esercizio del potere ordinario<sup>96</sup>.

---

*studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011, p. 414. Tuttavia è stato anche osservato (M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, cit., par. 5): “si deve francamente riconoscere nell'evoluzione recente l'espressione di una tendenza intrinseca del potere *extra ordinem* non semplicemente a porsi 'come una tecnica di governo e non come una misura eccezionale', ma ben di più ad affermare 'la sua natura di paradigma costitutivo dell'ordine giuridico' in alternativa – e quindi antagonisticamente in concorrenza – al sistema della legalità”. Si è poi aggiunto: “Di fronte al dispiegamento del potere di ordinanza è un'illusione credere che l'ordinamento costituzionale abbia definitivamente superato la tesi di Santi Romano sulla necessità come fonte del diritto” (*ibidem*).

(96) Ad esempio, F.S. SEVERI, *Le ordinanze della legge n. 225/92 sulla protezione civile*, in *Quaderni della Luiss*, 2, Milano, 1996, p. 18 ss., spec. p. 37, rileva che il ricorso straordinario al potere d'ordinanza ha come presupposto il fallimento della fase preventiva e che relativamente alla protezione civile uno dei problemi principali consiste “nell'individuare un nucleo di 'ordinarietà' nelle situazioni di emergenza”.