

Stato di emergenza: può il legislatore statale intervenire "spodestando" le Regioni?

Scritto da Melita Manola

Martedì 15 Maggio 2012 21:51 -

N. 3672/2012 Reg. Prov. Coll. N. 7832 Reg. Ric. ANNO 2010 REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7832 del 2010, proposto da:

Condominio M., in persona dell'amministratore L. C., e L. Cl., singolo condomino, rappresentati e difesi dall'avv. Vincenzo Antonucci, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gigliola Mazza Ricci in Roma, via di Pietralata, n. 320;

contro

Prefetto della Provincia di Foggia - Commissario delegato ex OPCM 3750/2009, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la cui sede domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 188 prot. n. 87 del 25.2.2009, notificata il 20.7.2010, del Prefetto della Provincia di Foggia, in qualità di Commissario delegato per il superamento dei danni conseguenti ai gravi dissesti idrologici che interessano il territorio del Comune di Marina di Lesina, nominato con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri - O.P.C.M. n. 3750 del 30.3.2009 dell'1.8.2009 e di tutti gli atti comunque connessi, presupposti e sequenziali.

Visto il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Prefetto della Provincia di Foggia - Commissario delegato ex OPCM 3750/09;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 21 marzo 2012 il cons. Anna Bottiglieri e uditi per le parti i difensori come da relativo verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, amministratore condominiale e singolo condomino di un fabbricato sito in Marina di Lesina, frazione del Comune di Lesina (FG), espongono che in tale località, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 ottobre 2008, veniva dichiarato lo stato di emergenza, in

relazione ai gravi dissesti idrogeologici che interessano tale territorio.

A tale ordinanza faceva seguito l'ordinanza dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri del 3 marzo 2009, n. 3750, con la quale il Prefetto di Foggia veniva nominato Commissario delegato a provvedere alla realizzazione di interventi urgenti diretti alla rimozione delle situazioni di pericolo in atto nel Comune di Lesina.

Con l'impugnata ordinanza il Prefetto di Foggia intimava e ordinava al condominio ricorrente ed ai singoli proprietari di effettuare, per il detto stabile, entro e non oltre 60 giorni dalla data di notifica del provvedimento, il monitoraggio visivo periodico delle strutture e la redazione di una relazione tecnica da aggiornarsi con cadenza annuale, con contenuto stabilito dall'Autorità di bacino della Puglia con nota n. 13076 del 27 ottobre 2009.

Detto adempimento sarebbe consistito in una relazione di un tecnico abilitato di verifica, a cura e spese dei proprietari, delle condizioni di sicurezza dell'edificio, con la proposta, in caso di pericolo, delle azioni idonee a rimuoverlo e a condurre l'edificio in sicurezza, nonché nel comunicare agli organi competenti, nel caso di rischio accertato grave e lesivo dell'incolumità pubblica, la necessità di emettere i provvedimenti di urgenza.

Di tale ordinanza, previamente esposta la competenza di questo Tribunale e riferito che essa è identica ad altre adottate in relazione ad altri stabili della stessa zona, i ricorrenti domandano l'annullamento, deducendo, a sostegno, le doglianze di seguito descritte.

1) Eccesso di potere per violazione dell'OPCM n. 3570 del 30 marzo 2009.

In base all'art. 1 dell'ordinanza in epigrafe sarebbe il Commissario delegato a dover provvedere alla "realizzazione di opere e interventi diretti alla mitigazione e alla rimozione della situazione di pericolo e al consolidamento dei terreni".

Tant'è che l'art. 6 dell'ordinanza assegnerebbe al Commissario delegato appositi fondi e disporrebbe che il medesimo, per l'attuazione degli interventi, possa avvalersi di strutture pubbliche e di liberi professionisti.

2) Eccesso di poter per difetto di istruttoria, per mancanza di accertamento della situazione di pericolo - Eccesso di potere per motivazione erronea.

Si assumerebbe che l'edificio condominiale di proprietà dei ricorrenti sarebbe inserito tra quelli a "bassa criticità" indicati nella relazione dell'Autorità di bacino della Puglia, n. 41 del 29 luglio 2009, laddove, invece, nella detta relazione si affermerebbe, in realtà, che il giudizio inerente la staticità dei fabbricati in alta criticità rimane del tutto aleatorio sino all'espletamento di un'accurata indagine diretta alla verifica della tipologia di fondazione.

Mancherebbe, dunque, allo stato, una precisa indagine da parte degli organi competenti che accerti il pericolo di crollo.

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della l. 24 febbraio 1992, n. 225 - Eccesso di potere

Stato di emergenza: può il legislatore statale intervenire "spodestando" le Regioni?

Scritto da Melita Manola

Martedì 15 Maggio 2012 21:51 -

per contraddittorietà e per violazione dell'art. 5, n. 1 dell'OPCM 3750/2009 - Violazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico - Violazione dell'art. 2697 c.c. - Eccesso di potere per carenza assoluta del presupposto - Difetto di motivazione.

Non risulterebbe autorizzata la deroga né all'art. 26 del T.U. Edilizia (D.P.R. 380/2001) né all'art. 222 del R.D. 1265/1934, relativi allo stato di inagibilità dei fabbricati, né, ancora, all'art. 2697 c.c., in materia di onere della prova.

L'onere di provare lo stato di pericolo effettivamente derivante dagli immobili dei ricorrenti incomberebbe all'autorità procedente.

Vi sarebbe stata una palese violazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Non vi sarebbe comunque nell'ordinanza un puntuale riferimento alle norme derogate e alle ragioni della deroga.

4) Violazione dei principi di proporzionalità dell'azione amministrativa e di precauzione - Violazione dell'art. 1, della l. 241/1990.

Vi sarebbe assoluta sproporzione tra l'interesse pubblico perseguito e il sacrificio imposto ai privati, soprattutto ove si consideri che, secondo l'Autorità di bacino, non vi sarebbe un rischio imminente di crollo dei fabbricati di cui trattasi.

Gli accertamenti richiesti avrebbero potuto essere effettuati dalle strutture pubbliche aventi competenze in materia o dall'Ufficio tecnico del Comune di Lesina.

5) Violazione degli artt. 7 e 8 della l. 241/1990.

Sarebbero stati imposti pesanti oneri economici ai ricorrenti senza assicurare loro la fondamentale garanzia di partecipazione al procedimento amministrativo.

L'amministrazione intimata, costituitasi in resistenza, deposita una relazione del Commissario delegato.

Parte ricorrente affida a memoria lo sviluppo delle proprie argomentazioni difensive.

Alla pubblica udienza del 21 marzo 2012 il ricorso viene trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato.

Il Collegio ritiene, invero, di uniformarsi alla sentenza della Sezione 8 febbraio 2010, n. 1650, resa su analoga fattispecie, non sussistendo alcun motivo per discostarsene e tenuto anche conto che la stessa è stata confermata dal Consiglio di Stato, con sentenza 18 marzo 2011, n. 1689.

Stato di emergenza: può il legislatore statale intervenire "spodestando" le Regioni?

Scritto da Melita Manola

Martedì 15 Maggio 2012 21:51 -

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 ottobre 2008 è stato dichiarato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, fino al 31 dicembre 2009, lo stato di emergenza nel territorio del Comune di Marina di Lesina in provincia di Foggia, interessato da gravi dissesti idrogeologici.

Successivamente, con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3750 del 30 marzo 2009, il Prefetto della Provincia di Foggia è stato nominato Commissario delegato, con il compito di provvedere alla realizzazione "dei primi interventi urgenti diretti alla rimozione delle situazioni di pericolo in atto nel Comune di Marina di Lesina" (art. 1, comma 1).

Per l'adozione di "tutte le iniziative necessarie al superamento dell'emergenza", il Commissario delegato è stato autorizzato ad avvalersi "dell'opera di due o più soggetti attuatori, all'uopo nominati, cui affidare determinati settori di intervento sulla base di specifiche direttive e indicazioni, nonché della collaborazione degli uffici regionali, degli enti locali, anche territoriali, e delle amministrazioni periferiche dello Stato".

Secondo la predetta ordinanza, il Commissario delegato (art. 1, comma 3) "provvede, attraverso la predisposizione di un apposito piano degli interventi:

- a) alla prosecuzione, d'intesa con il comune di Lesina, dei lavori appaltati e finalizzati alla mitigazione del rischio idrogeologico;
- b) alla prosecuzione, d'intesa con l'Autorità di bacino della Puglia, della campagna di indagini geognostiche in corso, nonché di ulteriori indagini necessarie alla identificazione delle cause che hanno determinato la situazione emergenziale, finalizzate alla individuazione degli interventi urgenti da realizzare per il contenimento del dissesto idrogeologico in atto ed alla attuazione dei relativi interventi;
- c) alla realizzazione di opere ed interventi diretti alla mitigazione e alla rimozione delle situazioni di pericolo, al consolidamento dei terreni ed ove necessario all'individuazione di appositi siti di stoccaggio temporaneo e successivamente siti per il definitivo smaltimento o trattamento dei fanghi, dei detriti e dei materiali rivenienti dalla situazione emergenziale in atto."

L'amministrazione resistente riferisce che è emersa, in primo luogo, la necessità di procedere allo screening delle condizioni di sicurezza e di potenziale rischio per ciascuno degli edifici di Lesina Marina, con riguardo alla tipologia di fondazione degli edifici, ritenendosi opportuno intervenire, prioritariamente, sugli edifici aventi fondazione c.d. "a plinti isolati".

E' stato quindi conferito mandato alla Segreteria tecnica dell'Autorità di bacino pugliese di procedere agli accertamenti tecnici necessari.

Sulla scorta della conseguente relazione, che ha messo in evidenza la necessità di procedere, per gli edifici classificati a bassa pericolosità, indipendentemente dalla tipologia di fondazione, al "monitoraggio visivo periodico delle strutture ed alla redazione del fascicolo di fabbricato da aggiornarsi con cadenza annuale", il Prefetto di Foggia ha adottato, tra altre, l'ordinanza

Stato di emergenza: può il legislatore statale intervenire "spodestando" le Regioni?

Scritto da Melita Manola

Martedì 15 Maggio 2012 21:51 -

impugnata con il presente ricorso, con cui ha imposto anche agli odierni ricorrenti di provvedere, a propria cura e spese, a tali adempimenti.

3. Tanto premesso, si osserva che in relazione ai presupposti e alle finalità della legislazione c.d. "emergenziale", la Corte Costituzionale ha ricordato che, con la legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del servizio nazionale della protezione civile), il legislatore statale «ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico» (sentenze n. 129 del 2006 e n. 327 del 2003).

In tale prospettiva, le competenze e le relative responsabilità sono state ripartite tra i diversi livelli istituzionali di governo in relazione alle seguenti tipologie di eventi che possono venire in rilievo: eventi da fronteggiare mediante interventi attuabili dagli enti e dalle amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, comma 1, lettera a); eventi che impongono l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (art. 2, comma 1, lettera b); calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità o estensione, richiedono mezzi e poteri straordinari (art. 2, comma 1, lettera c).

In particolare, lo Stato, sulla base di quanto previsto dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, ha una specifica competenza a disciplinare gli eventi di natura straordinaria di cui al citato art. 2, comma 1, lettera c).

Tale competenza si sostanzia nel potere del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero, per sua delega, del Ministro per il coordinamento della protezione civile, di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone durata ed estensione territoriale in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi.

L'esercizio di questi poteri - come è stato specificato dalla normativa successivamente intervenuta - deve avvenire d'intesa con le Regioni interessate, sulla base di quanto disposto dall'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché dall'art. 5, comma 4-bis, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile) convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401.

Per l'attuazione dei predetti interventi di emergenza possono essere adottate ordinanze - anche da parte di Commissari delegati (art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992; sentenza n. 418 del 1992) - in deroga ad ogni disposizione vigente, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 5, comma 2, della stessa legge n. 225 del 1992).

L'art. 107, comma 1, lettere b) e c), del d.lgs. n. 112 del 1998 ha chiarito che tali funzioni hanno rilievo nazionale, data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione, escludendo che il riconoscimento di poteri straordinari e derogatori della legislazione vigente possa avvenire da parte della legge regionale (sentenza n. 82 del 2006).

La Corte Costituzionale ha anche avuto modo di rilevare che le previsioni contemplate nei

Stato di emergenza: può il legislatore statale intervenire "spodestando" le Regioni?

Scritto da Melita Manola

Martedì 15 Maggio 2012 21:51 -

richiamati articoli 5 della legge 225/1992 e 107 del d.lgs. 112/1998 sono «espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative delineato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione)» (sentenze nn. 82 del 2006 e 327 del 2003).

Lo Stato è, dunque, legittimato a regolamentare - in considerazione della peculiare connotazione che assumono i "principi fondamentali" quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale - gli eventi di natura straordinaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992, anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle norme primarie.

Lo Stato rinviene, altresì, un ulteriore titolo a legiferare in ragione della propria competenza legislativa in materia di "tutela dell'ambiente", nel cui ambito si colloca il settore relativo alla gestione dei rifiuti (Corte Costituzionale, sentenze nn. 161 e 62 del 2005; nn. 312 e 96 del 2003).

Quanto sopra osservato non implica, tuttavia, che l'emergenza possa giustificare «un sacrificio illimitato dell'autonomia regionale»: la salvaguardia delle attribuzioni legislative regionali viene garantita, infatti, attraverso la configurazione di un potere di ordinanza, eccezionalmente autorizzato dal legislatore statale, ben definito nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio (Corte Costituzionale, sentenze n. 127 del 1995 e n. 418 del 1992).

La legge n. 225 del 1992, in relazione ai profili indicati, risponde a queste esigenze, circoscrivendo il predetto potere in modo da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali, attraverso il riconoscimento della sussistenza di un nesso di adeguatezza e proporzione tra le misure adottate e la qualità e natura degli eventi, la previsione di adeguate forme di leale collaborazione e di concertazione nella fase di attuazione e organizzazione delle attività di protezione civile (art. 5, comma 4-bis, del decreto-legge 343/2001), nonché la fissazione di precisi limiti, di tempo e di contenuto, all'attività del Commissario delegato.

4. Con riguardo ad analoga situazione di emergenza a quella qui in esame, la Sezione ha chiarito il rapporto esistente tra potere di deroga al quadro normativo primario e provvedimenti attuativi emessi dal soggetto delegato (Tar per il Lazio, Roma, sez. I, 28 dicembre 2007, n. 14155).

Si è in particolare evidenziato che l'art. 5 della legge 225/1992, ai commi 2 e seguenti, disciplina nel seguente modo la situazione determinata dalla deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei ministri:

- "2. Per l'attuazione degli interventi di emergenza conseguenti alla dichiarazione di cui al comma 1, si provvede, nel quadro di quanto previsto dagli articoli 12, 13, 14, 15 e 16, anche a mezzo di ordinanze in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico [...];

Stato di emergenza: può il legislatore statale intervenire "spodestando" le Regioni?

Scritto da Melita Manola

Martedì 15 Maggio 2012 21:51 -

- 4. Il Presidente del Consiglio dei ministri,...per l'attuazione degli interventi di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo, può avvalersi di commissari delegati. Il relativo provvedimento di delega deve indicare il contenuto della delega dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio;

- 5. Le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate".

Risulta indubbiamente evidente dalla lettura dell'art. 5 che i provvedimenti che devono contenere l'indicazione delle "principali norme a cui si intende derogare" sono, appunto, "le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti" adottate nella fase di attuazione degli interventi, vale a dire gli atti da emanarsi da parte del commissario delegato.

Non appare infatti dubbio che il contenuto delle citate ordinanze presidenziali non riguarda, ex se considerato, l'"attuazione degli interventi di emergenza": non disponendo esse alcuno degli interventi indicati, piuttosto affidati al designato organismo commissariale.

I provvedimenti del Presidente del Consiglio si inquadrano, piuttosto, nell'ambito del comma 4 dell'art. 5 della legge 225/1992, essendo il relativo contenuto interamente diretto a delegare le funzioni ad un commissario individuando "i tempi e le modalità" dello svolgimento dell'incarico.

Le ordinanze in questione, dunque, nello stabilire che il commissario, nell'espletamento dell'incarico al medesimo delegato, può adottare provvedimenti in deroga alla vigente normativa, non sono dirette ad ottemperare a quanto prescritto dal comma 5 dell'art. 5 della legge 225, bensì ad adempiere all'esigenza di "indicare il contenuto della delega dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio", di cui al precedente comma 4.

Il Presidente del Consiglio delimita, in tal modo, il campo del potere di deroga alla legislazione vigente indicando il novero delle leggi alla quali il Commissario può derogare, nei limiti strettamente necessari alla realizzazione degli interventi.

In altri termini, l'O.P.C.M. delimita l'eventuale esercizio del potere di deroga, mentre il provvedimento che in concreto procede a "commisurare" siffatta consentita derogabilità alla normativa vigente è l'atto commissariale.

Né potrebbe essere altrimenti, ha ancora osservato la Sezione, visto che la deroga è funzionale alla "realizzazione degli interventi" affidati al Commissario delegato.

L'ordinanza presidenziale impone un uso della deroga accorto e limitato ai casi in cui sussista un nesso di strumentalità tra la temporanea sospensione delle norme e l'attuazione degli interventi.

Deve, conseguentemente, darsi atto che la possibilità di deroga alla legislazione vigente si attegga quale misura estrema, pur nell'ambito di una situazione intrinsecamente emergenziale: con la conseguenza che, affinché l'eccezionale potere di deroga possa considerarsi esercitato nell'ambito dei suddetti limiti (e possa dirsi scongiurato "qualsiasi pericolo di alterazione del sistema delle fonti": Corte Costituzionale, 5-14 aprile 1995 n. 127), è imprescindibile che

Stato di emergenza: può il legislatore statale intervenire "spodestando" le Regioni?

Scritto da Melita Manola

Martedì 15 Maggio 2012 21:51 -

l'autorità amministrativa si faccia carico *ex ante* di individuare "le principali norme" che, applicabili in via ordinaria, pregiudicherebbero invece l'attuazione degli interventi di emergenza.

L'onere di motivazione (art. 5, comma 5, della legge) di cui il commissario deve principalmente farsi carico è quello diretto ad evidenziare il nesso di strumentalità necessaria tra l'esercizio del potere di deroga e l'attuazione degli interventi.

5. Il convincimento così espresso dalla Sezione trova puntuale conferma nell'orientamento ripetutamente osservato dalla giurisprudenza, la quale muove dal fondamentale assunto propugnato dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 127/1995, con la quale è stato escluso che spetti "allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, introdurre prescrizioni per fronteggiare (lo) stato di emergenza che conferiscano ad organi amministrativi poteri d'ordinanza non adeguatamente circoscritti nell'oggetto, tali da derogare a settori di normazione primaria richiamati in termini assolutamente generici, e a leggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia regionale, senza prevedere, inoltre, l'intesa per la programmazione generale degli interventi".

Il precipitato logico-assertivo di tale decisione è stato confermato e puntualizzato dalla Sezione IV del Consiglio di Stato (sentenza n. 197 del 16 aprile 1998), la quale:

- ha ribadito il carattere eccezionale del potere di deroga della normativa primaria, conferito ad Autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, sulla base di specifica autorizzazione legislativa, recata dalla citata legge n. 225 del 1992;

- ed ha, ulteriormente, sottolineato che, poiché trattasi di deroghe temporalmente delimitate, e non di abrogazione o modifica di norme vigenti, i poteri degli organi amministrativi devono essere ben definiti nel contenuto, nei tempi e nelle modalità di esercizio: in proposito evidenziando come l'art. 5, comma 5, della citata legge n. 225 del 1992 disponga che le ordinanze emanate in deroga alle leggi vigenti devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui intendono derogare e devono essere motivate.

A tale premessa interpretativa (relativa al corretto ambito applicativo della disposizione dell'art. 5, secondo la lettura del giudice costituzionale) accede che il potere di ordinanza non può incidere su settori dell'ordinamento menzionati con approssimatività, senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione.

Una corretta interpretazione degli ambiti di legittima esercitabilità del potere di deroga alla legislazione vigente, quale riconosciuto al Commissario delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri in sede di attuazione degli interventi emergenziali

ex

art. 5 della legge 225/1992 impone, dunque, la circostanziata individuazione

ex ante

delle principali norme che, applicabili in via ordinaria, pregiudicherebbero l'attuazione degli interventi stessi; con la conseguenza che l'onere di motivazione, di cui il commissario deve farsi carico, deve obbligatoriamente volgersi ad evidenziare, con valutazione preventiva, il nesso di

Stato di emergenza: può il legislatore statale intervenire "spodestando" le Regioni?

Scritto da Melita Manola

Martedì 15 Maggio 2012 21:51 -

strumentalità necessaria tra l'esercizio del potere di deroga e l'attuazione dei detti interventi (Tar Lombardia, Milano, I, 27 gennaio 1998 n. 96).

Può quindi ragionevolmente, e in definitiva, sostenersi che:

- o le ordinanze presidenziali, adottate ai sensi dell'art. 5 della legge 225/1992, recano una puntuale indicazione delle norme suscettibili di deroga (con ciò consentendo una immediata percezione delle esigenze sottese alla disposta derogabilità di una particolare disposizione, in ragione del soddisfacimento del pubblico interesse riveniente dal dichiarato stato emergenziale e dalla necessità di attuare in conseguenti interventi);

- ovvero, laddove la derogabilità venga consentita con riferimento ad interi corpi legislativi allora l'esigenza giustificativa (in ordine alla derogabilità di disposizioni normative di rango primario) viene a transitare sui provvedimenti attuativi, nei quali dovrà essere necessariamente contenuta la motivata indicazione del nesso di strumentalità tra l'esercizio della deroga e l'emergenza da soddisfare, così da giustificare il ricorso alla deroga normativa.

6. Alla luce delle coordinate normative, e interpretative, appena evidenziate, emerge con nettezza l'illegittimità del provvedimento impugnato, non avendo il Prefetto indicato quali norme (tra quelle contemplate dall'art. 5 della citata ordinanza n. 3750/2009), abbia inteso derogare, e per quali ragioni.

Si rammenta che i provvedimenti attuativi dell'O.P.C.M. 3750/2009 non sono ordinanze c.d. "libere" (alla stregua di quelle, ad esempio, adottabili dal Sindaco, ai sensi dell'art. 54 del TUEL, d.lgs. n. 267/2000, vincolate dalla sola necessità di rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico e finalizzate a fronteggiare accadimenti materiali, non previamente determinati, che mettano in pericolo la collettività), quanto provvedimenti che, pur nel contesto di una situazione emergenziale, debbono comunque inquadrarsi nel "disegno" complessivamente delineato dalla dichiarazione dello stato di emergenza e dalle successive ordinanze attuative.

E se inoltre si pone mente alla circostanza che il Commissario delegato, come affermato nella relazione versata in atti dall'amministrazione resistente, ritiene che gli accertamenti tecnici posti a carico della parte ricorrente non rientrerebbero neanche nel perimetro delle indagini necessarie alla identificazione delle cause che hanno determinato la situazione emergenziale in atto, né atterrebbero in alcun modo agli interventi diretti alla mitigazione ed alla rimozione delle situazioni di pericolo (ai quali soltanto sarebbero destinati i fondi stanziati dall'ordinanza n. 3750/2009) di sua competenza, non è nemmeno chiaro quale potere il Commissario stesso abbia inteso esercitare, se, come già evidenziato, siffatto potere è delimitato proprio dall'ordinanza citata.

Può anche aggiungersi, sulla specifica questione, che il Collegio reputa che il Commissario delegato abbia interpretato in maniera estremamente riduttiva l'ambito oggettivo degli interventi finalizzati "alla rimozione delle situazioni di pericolo in atto".

Dal contesto dell'ordinanza n. 3750/2009 emerge, infatti, che i poteri commissariali si estendono all'adozione di "tutte le iniziative necessarie al superamento dell'emergenza" (sempre, si

Stato di emergenza: può il legislatore statale intervenire "spodestando" le Regioni?

Scritto da Melita Manola

Martedì 15 Maggio 2012 21:51 -

intende, nel quadro dei poteri derogatori conferiti dall'art. 5 della predetta ordinanza) ed in particolare (art. 1, comma 2, lett. b) "alla prosecuzione, d'intesa con l'Autorità di bacino della Puglia, della campagna di indagini geognostiche in corso, nonché di ulteriori indagini necessarie alla identificazione delle cause che hanno determinato la situazione emergenziale, finalizzate alla individuazione degli interventi urgenti da realizzare per il contenimento del dissesto idrogeologico in atto ed alla attuazione dei relativi interventi".

Ne deriva che tra le indagini geognostiche propedeutiche alla realizzazione degli interventi di contenimento del rischio non possono non rientrare anche quegli accertamenti tecnici preliminari che l'Autorità di bacino ha ritenuto indispensabili al fine di pianificare le priorità di intervento.

Ciò senza dire che, ai fini della coerenza della complessiva azione amministrativa, appare problematico che accertamenti tecnici essenziali vengano affidati a strutture la cui individuazione è rimessa agli stessi privati, piuttosto che ad organi tecnici pubblici, già debitamente allertati e coinvolti dal Prefetto di Foggia all'indomani della dichiarazione dello stato di emergenza, o comunque a professionisti scelti dalla stessa Autorità procedente.

7. Per tutto quanto precede, di valenza assorbente ogni altra censura pure avanzata, il ricorso deve essere accolto, disponendosi, per l'effetto, l'annullamento dell'impugnata ordinanza.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, lo accoglie nei sensi e nei termini di cui in motivazione.

Condanna la parte resistente alle spese di lite in favore dei ricorrenti, che liquida in complessivi euro 1.500,00 (millecinquecento/00 euro) oltre IVA e CPA.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Roberto Politi

L'ESTENSORE

Anna Bottiglieri

IL CONSIGLIERE

Stato di emergenza: può il legislatore statale intervenire "spodestando" le Regioni?

Scritto da Melita Manola

Martedì 15 Maggio 2012 21:51 -

Angelo Gabbricci

Depositata in Segreteria il 24 aprile 2012

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)