



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI
Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali
Ufficio II - Tutela della legalità territoriale e politiche di sviluppo della sicurezza integrata

Class.

Roma,

AL SIGNOR PREFETTO DI
ROVIGO
(rif. n.45644 del 4/11/2016)

e. p.c.

AL GABINETTO DEL MINISTRO
SEDE

OGGETTO: Libera circolazione dei prodotti pirotecnici: Criticità connesse all'adozione di ordinanze sindacali contingibili ed urgenti in materia di divieto di utilizzo dei fuochi.

Si fa riferimento alla nota del 4 novembre u.s. con la quale codesto Ufficio ha trasmesso il parere dello studio legale Avv. Meneguzzi concernente alcune ordinanze sindacali aventi ad oggetto il divieto di utilizzo di petardi, boti ed altri artifici pirotecnici.

Al riguardo, si precisa che a quest'Ufficio non è pervenuta la prefettizia n.24795 del 10 giugno 2016 indicata in oggetto e, quindi, non è pervenuta tutta la documentazione di cui è in possesso codesta Prefettura.

La questione prospettata riguarda la legittimità di talune ordinanze contingibili ed urgenti, adottate ai sensi dell'art.54 del d.lgs.n.267/2000, con le quali alcuni sindaci, soprattutto in occasione delle festività natalizie, hanno introdotto divieti di sparo di fuochi di artificio.

In relazione a tale delicata questione sono intervenute anche le Associazioni ed i Sindacati di categoria che hanno espresso riserve in merito alla legittimità di tali ordinanze ed hanno manifestato forti preoccupazioni per i riflessi negativi che la diffusione di tali provvedimenti potrebbe determinare sull'attività delle aziende di settore.

Si osserva che la materia dei fuochi di artificio rientra nelle competenze del Dipartimento della Pubblica Sicurezza che, come ha segnalato codesta Prefettura, ha formulato le proprie osservazioni in materia relativamente all'esposto presentato dall'A.N.I.S.P.- Associazione Nazionale Imprese del Settore Pirotecnico -, ed ha evidenziato che il Prefetto è autorità di sorveglianza del mercato territorialmente competente, con il compito di vigilare sulla natura dell'articolo pirotecnico e che eventuali limitazioni all'impiego degli articoli pirotecnici in particolari circostanze di luogo e di tempo esulano dalla descritta attività di sorveglianza del mercato e non sono contemplate nel decreto legislativo n.123/2015, che ha dato attuazione, nell'ordinamento interno, alla Direttiva 2013/29/UE, concernente "l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alla messa a disposizione sul mercato di articoli pirotecnici".

Per quanto di competenza, si premette, in via generale, che il sindaco quando adotta le ordinanze contingibili ed urgenti, ai sensi dell'art.54, comma 4, del d.lgs.n.267/2000, in qualità di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali
Ufficio II - Tutela della legalità territoriale e politiche di sviluppo della sicurezza integrata

ufficiale del Governo, espleta servizi di competenza statale, di conseguenza è in rapporto di dipendenza dal Prefetto.

Il comma 4 prevede espressamente che quando il sindaco, quale Ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti contingibili ed urgenti, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, deve preventivamente comunicare al prefetto il provvedimento anche ai fini della predisposizione degli strumenti necessari alla loro attuazione.

L'ordinanza contingibile ed urgente, adottata ai sensi dell'art.54, comma 4, del d.lgs. n.267/2000, ha, pertanto, come finalità quella di prevenire ed eliminare gravi pericoli idonei a minacciare l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana secondo le definizioni date dal decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008, che stabilisce l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 dell'art.54.

La possibilità di ricorrere allo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente è, quindi, legata alla sussistenza di un pericolo concreto che impone di provvedere in via d'urgenza con strumenti *extra ordinem*, per porre rimedio a situazioni di natura eccezionale ed imprevedibile di pericolo attuale e imminente per l'incolumità pubblica, non fronteggiabili con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento (cfr. TAR Lazio-Roma, Sez.II Ter, 18 febbraio 2015, n.2773; Cons. Stato, Sez. V, n. 904/ 2012 e n.820/2010).

Ciò premesso, si evidenzia che la contingibilità e l'urgenza, costituiscono il presupposto, la condizione e il limite per consentire di derogare, nel rispetto dei soli principi generali dell'ordinamento, alla disciplina vigente nei vari settori di intervento, e per legittimare l'assunzione delle competenze in capo ad un organo monocratico.

Il TAR Piemonte, Sez.I., con sentenza 21 febbraio 2014, n.322 ha ribadito che il presupposto indefettibile per l'adozione di siffatte ordinanze sindacali è la necessità di intervenire urgentemente con misure eccezionali di carattere "provvisorio" e a condizione della "temporaneità dei loro effetti" (Corte Cost., sentenze 7 aprile 2011, n.115 e 1 luglio 2009, n.196 e Cons. Stato, Sez.IV, 31 ottobre 2013, n.5276, cfr. TAR Toscana, Sez. I, 13 aprile 2015, n.576).

Da ultimo il TAR Puglia, Lecce, con sentenza n.797 del 12 maggio 2016, ha ribadito che il ricorso all'ordinanza di necessità ed urgenza si configura quale *extrema ratio* nell'ordinamento, ossia quale rimedio straordinario che l'amministrazione ha a disposizione per fronteggiare situazioni eccezionali ed imprevedibili, non altrimenti governabili. Questa fisionomia peculiare dell'ordinanza rende necessaria la fissazione di un termine finale di efficacia del provvedimento allo scopo evidente di non istituzionalizzare situazioni emergenziali.

Si soggiunge che il TAR Liguria, Sez II, con la sentenza n. 875 del 5 novembre 2015, ha ribadito che *"L'adozione di un'ordinanza sindacale contingibile e urgente, infatti, presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da un'istruttoria adeguata e da una congrua motivazione, in ragione delle quali si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimentale, nella quale la contingibilità deve essere intesa come impossibilità di fronteggiare l'emergenza con i rimedi ordinari, in ragione dell'accidentalità, imprescindibilità ed*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali
Ufficio II - Tutela della legalità territoriale e politiche di sviluppo della sicurezza integrata

eccezionalità della situazione verificatasi e l'urgenza come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile (Cons. Stato, sez. III, 29.5.2015, n. 2697)".

Si segnala che, in alcune ordinanze che quest'Ufficio ha esaminato, il divieto di utilizzo dei fuochi di artificio è stato disposto su tutto il territorio comunale in modo permanente e ciò mal si concilia con quelle che sono le caratteristiche proprie dell'ordinanza contingibile ed urgente, adottata ai sensi del citato art.54 del d.lgs. n.267/2000. Tali caratteristiche sono da individuare nella necessità di intervenire urgentemente con misure eccezionali di carattere "provvisorio" e nella condizione della "temporaneità degli effetti" del provvedimento.

Nelle ordinanze adottate dai sindaci in materia, sottoposte alla valutazione di quest'Ufficio, non è emerso neppure una particolare situazione di pericolo idonea a costituire la premessa per l'insorgere di fenomeni di criminalità suscettibili di minare la sicurezza pubblica, come prevede il D.M. del 5 agosto 2008, in quanto nelle stesse è stato solo riportato una generica motivazione di promuovere un'attività di prevenzione a tutela dell'incolumità del cittadino che non giustifica l'utilizzo dello strumento extra ordinem.

In merito il Consiglio di Stato, Sez. VI, con sentenza 31 ottobre 2013, n.5276 ha evidenziato che il potere di adottare le ordinanze sindacali ex art 54 del d.lgs n.267/2000 "può essere legittimamente esercitato, quale immanente prerogativa sindacale di provvedere in via d'urgenza e contingibile alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, nonché quando la violazione delle norme che tutelano i beni previsti dal DM del 5 agosto 2008 (situazioni di degrado o isolamento, tutela del patrimonio pubblico e della sua fruibilità, incuria ed occupazione abusiva di immobili, intralcio alla viabilità o alterazione del decoro urbano) non assuma rilevanza solo in sé stessa (poiché in tal caso soccorrono gli strumenti ordinari) ma qualora possa costituire la premessa per l'insorgere di fenomeni di criminalità suscettibili di minare la sicurezza pubblica, dato che, in tal caso, vengono in rilievo interessi che vanno oltre le normali competenze di polizia amministrativa locale. Soltanto nelle illustrate ipotesi il Sindaco dunque, in qualità di ufficiale di governo, assume il ruolo di garante della sicurezza pubblica e può provvedere, sotto il controllo prefettizio ed in conformità delle direttive del Ministero dell'interno, alle misure necessarie a prevenire o eliminare i gravi pericoli che la possano minacciare".

Da tanto consegue che il potere sindacale di ordinanza ex art.54 del d.lgs.n.267/2000 non può avere una valenza "creativa", ma deve limitarsi a prefigurare misure che assicurino il rispetto di norme ordinarie volte a tutelare l'ordinata convivenza civile, tutte le volte in cui dalla loro violazione possono derivare pericoli per la sicurezza pubblica.

Si osserva che la natura innovativa di tali ordinanze, che pongono limiti quasi assoluti all'impiego di tutte le tipologie di articoli pirotecnici, incida sulla vigente disciplina legislativa in materia, nonostante dalle ordinanze non emergano situazioni di contingibilità ed urgenza.

Occorre evidenziare che il citato d. lgs. n.123/2015, che disciplina la materia prevede, al fine di garantire il consumatore sulla qualità del prodotto che viene immesso sul mercato, che i prodotti pirotecnici utilizzabili nel territorio nazionale sono solo quelli recanti la marcatura CE che abbiano superato la valutazione di conformità prescritta.

Si segnala, altresì, che il Capo V del d.lgs.n.123/2015 rubricato "Sorveglianza del mercato e controllo degli articoli pirotecnici", prevede che se l'autorità di sorveglianza del mercato abbia motivi sufficienti per ritenere che un articolo pirotecnico presenti rischio per la salute e per



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali
Ufficio II - Tutela della legalità territoriale e politiche di sviluppo della sicurezza integrata

l'incolumità delle persone o per altri aspetti della protezione del pubblico interesse di cui al presente decreto, dopo aver effettuato una valutazione, può nei casi più gravi chiedere anche il ritiro dal mercato del prodotto, pertanto ulteriori divieti di uso di prodotti pirotecnici non possono essere stabiliti dal sindaco, ma solo dalla normativa di settore.

Peraltro si soggiunge che l'uso dei fuochi pirotecnici è un accadimento che si verifica ogni anno durante le festività natalizie, pertanto, non è una circostanza che si pone fuori dall'ordinato e prevedibile svolgersi degli eventi, che è condizione necessaria per giustificare l'utilizzo del provvedimento extra ordinem.

IL DIRETTORE CENTRALE

(Giamen Perrotta)

Giamen Perrotta

h