



*Prefettura di Lodi*  
*Ufficio territoriale del Governo*

*Area I*

Lodi, 30 dicembre 2016

Al Commissario Straordinario  
del Comune di  
LODI

Ai sigg. Sindaci  
dei Comuni della provincia di  
LODI

e p.c.

Al sig. Presidente  
della Provincia di  
LODI

Al sig. Questore  
LODI

Al sig. Comandante Provinciale  
dell'Arma dei Carabinieri  
LODI

Al sig. Comandante Provinciale  
della Guardia di Finanza  
LODI

Al sig. Comandante Provinciale  
del Corpo Forestale dello Stato  
LODI

Oggetto: Ordinanze emesse dai Sindaci ai sensi dell'art. 54, c. 4 del TUEL in occasione delle festività di fine anno, in materia di divieto di utilizzo dei fuochi d'artificio.

In relazione alle festività di fine anno, sono pervenute agli atti di questo Ufficio, alcune ordinanze di divieto di utilizzo dei fuochi d'artificio adottate ai sensi dell'art. 54 del TUEL.

MS/si



*Prefettura di Lodi*  
*Ufficio territoriale del Governo*

Al riguardo, il Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali – si è recentemente espresso con circolare di cui si trascrivono le parti salienti:

“... 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.

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 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 Ministero 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 e 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 fronteggiabile con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento (cfr TAR Lazio-Roma, Sez. II Ter, 18 febbraio 2015, n. 2773; Consiglio di 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 Consiglio di Stato, Sez. IV, 31 ottobre 2013, n. 5276, cfr TAR Toscana, Sez. I, 13 aprile 2015, n. 276).

Da ultimo il TAR Puglia, Lecce, con sentenza n. 797 del 12 maggio 2016, ha ribadito che il ricorso all'ordinanza di necessità e urgenza si configura quale *extrema ratio* nell'ordinamento, ossia quale rimedio straordinario che l'amministrazione ha a disposizione per fronteggiare situazioni



*Prefettura di Lodi*  
*Ufficio territoriale del Governo*

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 del 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 eccezionalità della situazione verificatasi e l'urgenza come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile (Consiglio di Stato, sez. III, 29 maggio 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 di 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 emersa 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 stata 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 imminente prerogativa sindacale di provvedere in via d'urgenza e contingibile alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché quando la violazione delle norme che tutelano i beni previsti dal D.M. 5 agosto 2008 (situazioni di degrado o isolamento, tutela del patrimonio pubblico e dalla 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 suscettibile 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 del 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 possono minacciare”.

Da tanto consegue che il potere sindacale di ordinanza ex art. 54 del D.Lgs. n. 267/2000 non può avere valenza “creativa”, ma deve limitarsi a prefigurare misure che assicurino il rispetto di



*Prefettura di Lodi*  
*Ufficio territoriale del Governo*

norme ordinarie volte a tutelare l'ordinata convivenza civile, tutte le volte di 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 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 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'ordinario e prevedibile svolgersi degli eventi, che è condizione necessaria per giustificare l'utilizzo del provvedimento *extra ordinem*."

Tanto si porta all'attenzione delle SS.LL. per opportuna conoscenza e per utile orientamento per quest'anno e per il futuro.

IL PREFETTO  
(Palmisani)