

Breviaria Iuris
fondati da
G. Cian e A. Trabucchi

CAVALLO PERIN

ROMANO

commentario breve
al
testo unico sulle
AUTONOMIE LOCALI

CEDAM

SEZIONE II

Potere di ordinanza contingibile ed urgente
in rappresentanza della comunità locale

- 1 I. Emergenze sanitarie o di igiene pubblica.** ■ La norma in esame conferma la competenza del sindaco – nella qualità di rappresentante della comunità locale (*infra* § II) – ad emanare ordinanze contingibili ed urgenti a carattere esclusivamente locale in materia di **igiene, sanità pubblica e di polizia veterinaria** (art. 32, l. n. 833/78), attribuito anche al presidente della giunta regionale e al ministro per la sanità, per ordinanze con efficacia rispettivamente estesa al territorio di una regione o di parte del suo territorio comprendente più comuni, oppure all'intero territorio nazionale o parte di esso comprendente più regioni. ■ L'art. 32, l. n. 833/78 ha introdotto **tre novità** rispetto alla disciplina tradizionale: 1) l'attribuzione del potere di ordinanza contingibile ed urgente al *presidente della giunta regionale* (l'art. 6, l. 13 marzo 1958, n. 296, confermava senz'altro al prefetto le ordinanze *ex art. 20, L. com. prov. 1934*); 2) l'eliminazione della distinzione tra motivi (sanità) e materia (igiene), anticipando l'eliminazione dei motivi specifici (sanità e sicurezza pubblica) attuata dal vigente art. 54, co. 2°; 3) il *riparto di competenza* fra i tre organi (sindaco, presidente, ministro) che è determinato in ragione dell'«efficacia» territoriale delle ordinanze (territorio di un comune, di più comuni, di più regioni). ■ Dal confronto con l'art. 32, l. n. 833/78, si possono segnalare ancora alcune **differenze**: la norma in esame assume a presupposto del potere di ordinanza («emergenze sanitarie o di igiene pubblica») ciò che l'art. 32, cit., indica come specifiche materie («nelle materie di igiene e sanità pub-

blica e polizia veterinaria»), ma la diversa formulazione non pare assumere rilievo per la generale configurazione del potere di ordinanza (*sub art. 54*), né con riferimento al diverso elemento del potere (da materia a presupposto), né per l'eliminazione della specificazione polizia veterinaria, che è pur sempre un settore dell'igiene pubblica.

II. La qualità di rappresentante della comunità locale. ■ La norma in esame (co. 5°, già art. 117, d. lgs. 112/98; cfr. art. 11, co. 12°, l. 265/99) stabilisce che il sindaco esercita il potere di ordinanza contingibile ed urgente per le emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale nella qualità di rappresentante della comunità locale, che si **distingue** dalla qualità di **ufficiale di governo** con la quale il sindaco esercita in ogni altro caso il potere contingibile ed urgente (*sub art. 54*). Si è così accolto un orientamento già proposto sotto la vigenza dell'art. 20, L. com. prov. 1934 (per tutti: ALB. ROMANO, *F. it.* 78, III, 175; ALBERTI, *Quad. reg.* 82; A.M. SANDULLI, *Manuale*, XV^a ed., 77; art. abrogato con l'intero testo unico: *sub art. 274*). ■ Anche in questi casi di emergenze sanitarie o di igiene pubblica la disciplina del potere di ordinanza contingibile ed urgente resta quella prevista in via generale dal presente testo unico (*sub art. 54*) ad eccezione della qualità del sindaco, le cui conseguenze giuridiche di minore peso possono in parte ritenersi superate dalla corretta identificazione dell'ente comune come destinatario del decentramento amministrativo di prestazioni (servizi) o poteri statali (*sub art. 14*), ma che soprattutto afferma un carattere di **scelta di principio** che è ora rafforzata dal nuovo Titolo V (art. 118, co. 1°, Cost.; *sub art. 3*), ma che si è posta ancora vigente lo Statuto Albertino. ■ L'indirizzo che pare preferibile è quello di individuare nell'ente comune il corretto destinatario della **notificazione di ricorsi** e azioni giurisdizionali, anche per i servizi di competenza statale affidati ai comuni o per l'esercizio di poteri espressamente attribuiti al sindaco nella qualità di ufficiale di governo (Cons. St., Sez. VI, n. 7266/03, *Urb. e app.* 04, 577) che si alterna con la legittimazione del comune-sindaco ufficiale di governo e dell'amministrazione statale di settore (Cons. St., Sez. IV, n. 1844/99, *F. amm.* 99, 2416; T.A.R. Piemonte, Sez. I, n. 1067/05; T.A.R. Campania, Sez. Salerno, Sez. I, n. 1127/05). È lo Stato e non il Comune a **rispondere dei danni** causati a terzi in esecuzione dell'ordinanza emessa dal sindaco nella qualità di ufficiale di governo (*sub art. 14*; C 04/13361; C 04/13077; C 03/8032; C 02/11356; C 97/1501; C 94/13). ■ La scelta a favore del sindaco rappresentante della comunità locale supera definiti-

vamente le originarie diffidenze, ove le autonomie locali erano ritenute inidonee ad assicurare il rispetto del diritto di proprietà o di iniziativa economica privata. Oltre al sindaco, le **autonomie locali** possono annoverare come **organi titolari del potere di ordinanza** contingibile ed urgente il *presidente della giunta regionale* (*supra* § I e *infra* § III), il *presidente della giunta provinciale* (*infra* § IV), ed ancora il sindaco per le ordinanze sindacali di primo intervento (*infra* § V), in un quadro di riparto di competenze dei poteri di emergenza ove l'amministrazione statale non risulta più essere l'unico o principale riferimento (*infra* § VI), secondo un indirizzo che pare consolidato dal recente Titolo V Cost.

III. Il potere contingibile ed urgente per emergenza ambientale. ■ Una **disciplina particolare** è stata offerta per il potere di ordinanza contingibile ed urgente da pericolo di danno ambientale, un tempo sicuramente ricompreso nelle contingibilità ed urgenza per motivi sanitari ed in materia di igiene pubblica (*supra* § I). ■ La nuova disciplina (l. 8 luglio 1986, n. 349; l. 3 marzo 1987, n. 59) ha tentato di superare i problemi posti dal riparto di competenze (*infra* § V) tra organi statali e autonomie locali imponendo una certa qual «**procedimentalizzazione**» del potere contingibile ed urgente del sindaco per emergenza ambientale e la soluzione ha fors'anche all'origine l'idea di prescrivere un compito maieutico dell'allora *Ministro per l'Ambiente* nei confronti dei poteri locali, i quali ultimi non sempre avevano dimostrato la cura necessaria a tutela del «diritto ad un ambiente salubre». ■ Per fronteggiare situazioni di **grave pericolo di danno ambientale** il *Ministro dell'Ambiente e tutela del territorio* (così ridenominato: art. 35, d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300) – di concerto con i ministri eventualmente competenti – ha il potere di emanare ordinanze **contingibili ed urgenti con effetto limitato a sei mesi**, sempreché «non si possa altrimenti provvedere», in particolare con ordinanze cautelari di salvaguardia (art. 8, l. n. 59/87). ■ Lo stesso Ministro può infatti adottare con **ordinanze cautelari** (art. 8, co. 3°, l. n. 349/86) le necessarie misure provvisorie di salvaguardia, anche a carattere inibitorio di opere, di lavori, o di attività antropiche, dandone preventiva comunicazione alle amministrazioni competenti in ogni caso di «**mancata attuazione o di inosservanza**, da parte delle regioni», ed enti territoriali minori (*sub* art. 2) «**di disposizioni di legge relative alla tutela dell'ambiente**» e sempreché vi sia pericolo di un grave danno ecologico. ■ Le ordinanze cautelari debbono essere precedute da una diffida ad adempiere a regioni ed enti territoriali (se «la mancata attuazione o l'inosservanza...è imputabile ad un uffi-

cio periferico dello Stato, il Ministro informa il Ministro competente da cui l'ufficio dipende, il quale assume le misure necessarie per assicurare l'adempimento. Se permane la necessità...l'ordinanza...cautelare è adottata dal Ministro competente di concerto con il Ministro per l'Ambiente»). ■ La locuzione «**fuori dai casi di cui al co. 3° dell'art. 8 della l. n. 349/86...**», cioè di utilità delle ordinanze cautelari, che introduce l'art. 8, l. n. 59/87, parrebbe relegare il potere contingibile ed urgente del Ministro dell'Ambiente al termine dell'infruttuoso esperimento delle procedure ivi previste (art. 8, l. n. 349/86) verso enti territoriali, o uffici periferici dello Stato. Infatti in materia ambientale vi sono sempre competenze ordinarie, o d'eccezione (poteri cautelari), degli organi degli uni, o degli altri uffici dell'amministrazione ed è altresì possibile affermare che ogni necessità e urgenza, particolarmente in materia ambientale, può essere vista come risultato di inadempienze a competenze e poteri che se tempestivamente esercitati dagli organi e uffici pubblici dell'amministrazione locale, o statale, avrebbero potuto scongiurare un pericolo di un danno grave all'ambiente. ■ Se nonch  il richiamo all'art. 8, co. 3°, l. n. 349/86, da parte dell'art. 8, l. n. 59/87, – pi  che fondare una preclusione all'emanazione di «ordinanze contingibili ed urgenti» da parte del Ministro dell'Ambiente (di concerto con il Ministro eventualmente competente) – pare risolversi in una previsione di **graduazione della situazione di necessit  e urgenza** del pericolo di danno ambientale gi  sufficientemente indicata da altra locuzione dello stesso articolo (art. 8, l. n. 59/87), ove si consente al Ministro dell'Ambiente l'emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti solo ove «**non si possa altrimenti provvedere**» (Cons. St., Sez. VI, n. 1539/96, *Cons. Stato* 96, I, 1780). ■   tradizionale disciplina del potere di ordinanza di necessit  ed urgenza (*sub* art. 54) che l'utilit  delle competenze degli organi degli enti territoriali (o degli uffici periferici dello Stato) precedentemente non esercitate spontaneamente, n  a seguito di diffida, valgono di per s  ad impedire un legittimo esercizio del potere di ordinanza contingibile ed urgente del Ministro dell'Ambiente **solo ove il pericolo di danno ambientale non sia cos  imminente** da non tollerare indugi. Appartiene infatti alla disciplina del potere di ordinanza di necessit  ed urgenza consentire l'esercizio del potere di ordinanza solo ove «non si possa altrimenti provvedere» con poteri a contenuto predeterminato («tipici»: *sub* art. 54, Sez. II, § IV), ma nel caso del Ministro per l'Ambiente la norma comprende espressamente fra i **mezzi utili** a impedire un legittimo esercizio del potere contingibile ed ur-

gente del Ministro **anche il potere di ordinanza contingibile ed urgente** di cui sono titolari gli **enti territoriali** (*supra* § I). ■ Il potere di ordinanza del Ministro appare dunque limitato dal necessario rispetto dei valori (*rectius*: poteri) attribuiti alle autonomie locali (BORGONOVO RE, *R. g. amb.* 87, 347 e s.; GUSTAPANE, *Sanità pubbl.* 87, 143, spec. 158; COCOZZA, *Reg.* 87, 906s.; BERTOLINI, *R. g. pol. loc.* 88, 839; TURCO LIVERI, *R. g. pol. loc.* 88, 253; FRANCO *Quad. reg.* 88, 103; D'AMELIO, voce *Ambiente (tutela dell' - dir. amm.)*, *Enc. giur.*, II, 1988) fra i quali si deve annoverare il **potere di ordinanza «contingibile ed urgente» del sindaco, con priorità** di quest'ultimo tutte le volte che le *ragioni dell'urgenza lo consentano* ed **al contrario con immediata legittimazione del Ministro dell'Ambiente** ogni qualvolta ciò non sia possibile per l'imminente pericolo. ■ In ogni caso vi è il **dovere di sentire l'ente territoriale**, sempreché non sia già risultata inutile ogni diffida e l'ente stesso indugi nel provvedere (Corte cost. 617/87, che risolve espressamente il rigetto della questione di costituzionalità proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano proprio in forza del carattere di «residualità»). ■ Si tratta infatti di un **«potere residuale** attribuito allo Stato quando non si possa altrimenti provvedere» ed i «provvedimenti relativi possono anche essere emessi dagli enti autonomi nell'ambito del potere loro conferito (n.d.r.: il potere di ordinanza contingibile ed urgente del sindaco e del presidente della giunta regionale), sicché l'intervento dello Stato sopprime solo alla loro inerzia e all'inadempimento dei doveri loro incombenti», sicché la «residualità del potere, la specie della situazione da tutelare... fanno sì che non risulti lesa l'autonomia dell'ente regionale» (Corte cost. 617/87). ■ La scelta legislativa operata nei confronti dei poteri «cautelari» del Ministro per l'Ambiente non pare dunque aver modificato il normale tradizionale modo di operare della norma attributiva del potere di ordinanza, poiché quest'ultimo ritorna pienamente **libero da vincoli procedurali** (diffida) non appena l'urgenza sia tale da rendere pericoloso, per l'oggetto di tutela, ogni indugio nel provvedere. ■ In tal guisa opinando appare evidente che gli aspetti «procedimentali» indicati, seppure d'eccezione, involgono in ultima analisi problemi noti che attengono al riparto delle competenze (*sub art.* 54, Sez. II, § III) fra organi degli enti locali e organi dell'amministrazione dello Stato (*infra* V), oppure profili di graduazione dell'urgenza che in materia si erano visti utilizzati solo in casi particolari (requisizione) e di segno esattamente opposto (il sindaco solo dopo o nell'impossibilità del prefetto), secondo una soluzione che è confermata

dalla disposizione in commento (co. 6°, su cui *infra* § V). Salva la competenza, ogni altra regola d'esercizio del potere di ordinanza è dunque lasciata alle norme che definiscono il vizio di eccesso di potere (Corte cost. 100/87, con nt. CAVALLO PERIN, *D. proc. amm.* 88, 517s.).

IV. (segue) le emergenze da rifiuti. ■ Le emergenze provocate da disservizi nella gestione della raccolta e smaltimento di rifiuti (*sub art.* 112) trovano una **disciplina speciale** rispetto a quella ambientale (*supra* § III) ed al generale potere di ordinanza in materia di organizzazione (*infra* § VI). ■ La legge prevede un potere di ordinanza denominato (in rubrica) contingibile ed urgente (art. 13, d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 e ora art. 191, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152) avente ad **oggetto speciali forme di gestione dei rifiuti** (GANDINO, *R. g. ed.* 03, I, 445), fermo restando quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di *tutela ambientale* (*supra* § III), *sanitaria* (*supra* § I) e di *pubblica sicurezza* (*infra* § V e *sub art.* 54). ■ In situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente (*sub art.* 54, Sez. II, § IV), ove non si possa altrimenti provvedere (*sub art.* 54, Sez. II, § V), il **presidente della giunta regionale** (per ordinanze di smaltimento urgente dei rifiuti - *ex art.* 12, d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915 - a seguito di non attuazione del piano regionale e del suo annullamento: Cons. St., Sez. IV, n. 208/96, *Ragiusan* 96, 98; Cons. St., Sez. IV, n. 926/1994, *Cons. Stato* 94, I, 1499; Cons. St., Sez. IV, n. 1098/93, *Ragiusan* 94, fasc. 118, 46), o il **presidente della provincia** o il **sindaco** possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il **ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti**, garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. ■ Le speciali forme di gestione dei rifiuti in deroga alla legislazione vigente debbono avere **carattere temporaneo** (per la *discarica* come forma speciale di smaltimento dei rifiuti, non destinata per sua natura a durare un tempo indeterminato: C pen. 17-1-1994, *Giust. pen.* 94, II, 605; contrari: C pen. 3-11-1993, *Cass. pen.* 94, 1939; C pen. 30-06-1993, *Giust. pen.* 94, II, 299). ■ Ove si tratti di affidamento a privati (*sub art.* 113) il presupposto che consente di disporre **in deroga alle procedure di gara** deve essere un fatto non imputabile all'ente territoriale, cioè alluvioni, terremoti, incendi, epidemie o disastri di altra natura (C pen. 16-11-1994, *D. g. agr. amb.* 95, 360; C pen. 2-7-1994, *R. pen.* 95, 603; C pen. 21-10-1993, *Giust. pen.* 94, II, 622; C pen. 21-7-1992, *R. pen.* 93, 444). ■ Le ordinanze indicano le **norme derogate** e sono adottate su **parere degli organi tecnici**

o tecnico-sanitari locali, che lo esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali (art. 191, co. 3°, d. lgs. n. 152/2006). ■ Le ordinanze sono **comunicate** entro tre giorni dall'emissione al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Ambiente, al Ministro della Salute, al Ministro delle Attività produttive, al presidente della regione e all'autorità d'ambito istituita ai sensi dell'art. 201, d. lgs. n. 152/2006. Se si tratta di gestione dei **rifiuti pericolosi** il Ministro dell'ambiente comunica le ordinanze alla Commissione dell'Unione Europea (art. 191, co. 5°, d. lgs. n. 152/2006). ■ Le ordinanze hanno **termine** non oltre i sei mesi dall'emanazione (art. 191, co. 1°, d. lgs. n. 152/2006), non possono essere **reiterate** per più di due volte, salva l'adozione (per comprovata necessità) di un'ulteriore ordinanza del presidente della giunta regionale d'intesa con il Ministro dell'Ambiente e sulla base di specifiche prescrizioni (art. 191, co. 4°, d. lgs. n. 152/2006). ■ **Entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze** contingibili ed urgenti, il presidente della giunta regionale promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la *raccolta differenziata*, il *riutilizzo*, il *riciclaggio* e lo *smaltimento* dei rifiuti. In caso d'inutile decorso del termine e di accertata inattività, il **Ministro dell'Ambiente** diffida il presidente della giunta regionale a provvedere entro un congruo termine, e in caso di protrazione dell'inerzia può adottare in via sostitutiva tutte le iniziative necessarie ai predetti fini (art. 191, co. 2°, d. lgs. n. 152/2006).

V. **Il sistema delle competenze e le ordinanze sindacali di primo intervento.** ■ In ambito locale – dopo l'entrata in vigore dell'art. 32, l. n. 833/78, (*supra* § I: per la materia di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria) – il **prefetto** continuava a mantenere la competenza che l'art. 20, L. com. prov. 1934, gli attribuiva per le sole materie di **edilità e polizia locale** «per motivi di sicurezza pubblica», nei casi «interessanti l'intera provincia, o più comuni della medesima» (*fermo restando il potere surrogatorio del prefetto* per interessi comunali: *sub art. 54*). ■ La competenza prefettizia – seppure residuale – era stata **contestata** (per tutti A.M. SANDULLI, *Manuale*, XV^a ed., 77) in ragione delle norme che già negli anni settanta del secolo scorso avevano trasferito alle regioni, ai comuni e alle province tutte le funzioni amministrative a rilevanza locale (art. 2, d. lgs. n. 1/72; artt. 17-19 d.p.r. n. 616/77 cit.; l. 7 marzo 1986, n. 65; d. lgs. 112/98), con la sola eccezione delle competenze statali di ordine e «**sicurezza pubblica**» (*ex art. 2 t.u.l.p.s.*). ■ La tesi a suo tempo enunciata di una abrogazione della competenza prefettizia in ambito locale – salva la tutela della sicurezza pubblica – con

conseguente conferimento agli organi regionali delle competenze per la tutela di interessi sovra-comunali, poteva trovare ulteriore sostegno in una interpretazione adeguatrice dell'art. 20, L. com. prov. 1934 alle norme **costituzionali** sulle competenze di regioni e degli enti locali, le quali annoveravano – già prima della riforma del Titolo V – la sanità, la polizia locale e l'urbanistica (edilità) fra le materie di competenza degli organi degli enti locali (art. 118, co. 1°, Cost. – *previgente*), anche (principio di ragionevolezza) con riferimento alle indicate leggi statali (ora d. lgs. 112/98; l. 131/03) che hanno riconosciuto tutte le competenze amministrative in materia di polizia locale ed urbanistica agli enti locali e la stessa titolarità del potere di ordinanza contingibile ed urgente per la sanità ed igiene pubblica (art. 32 l. n. 833/78). ■ **Al prefetto** è confermato il potere di ordinanza a **tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica** in ambito locale (art. 2 t.u.l.p.s.; art. 32, u. co., l. n. 833/1878; *sub art. 54*, co. 2°, che non menziona più la sicurezza pubblica come motivo; cfr. CORSO, *L'ordine pubblico*, 241s.; T.A.R. Lazio, Sez. II, n. 603/85, *F. amm.* 85, 1437; l'ordine pubblico è stato utilizzato per escludere le requisizioni del sindaco: Cons. St., Sez. I, n. 654/77, *F. it.* 78, III, 173; T.A.R. Veneto, n. 106/81, *ITAR* 82, I, 889; sottolineano la distinzione tra ordine pubblico e polizia locale: T.A.R. Veneto, n. 75/75, *ITAR* 75, I, 910; C 75/3832; C 75/3833; C s.u. 80/4883; *sub art. 7*). ■ Il testo unico – con norma **transitoria** (*sub art. 273*, co. 5°) – ha espressamente escluso dall'abrogazione l'art. 19, L. com. prov. 1934 (*sub art. 274*) che attribuisce un potere di ordinanza in materia di **organizzazione pubblica** al prefetto, ma fondati dubbi possono essere avanzati sul persistere della indicata competenza prefettizia (*infra* § V). ■ La **tutela delle ragioni sanitarie** è in sede locale distribuita tra presidente della giunta regionale e sindaco (*supra* § I), mentre la **tutela dell'ambiente** in ambito locale è del sindaco, salvo quella relativa alle speciali forme di gestione dei rifiuti, che è distribuita tra sindaco, presidente della provincia, presidente della giunta regionale (*supra* § IV). ■ Fra gli **organi centrali dell'amministrazione civile dello Stato** si ritrovano secondo la normale afferenza della cura di interessi che la legge ha attribuito ad ogni singolo ministero: il ministro della salute (art. 32, l. n. 833/1878), il ministro dell'interno (artt. 2 e 216 t.u.l.p.s.), il ministro dell'ambiente e della tutela del territorio «ma di concerto con i ministri eventualmente competenti» (art. 8, l. n. 59/87) ed il ministro per il coordinamento della protezione civile (l. 24 febbraio 1992, n. 225; prima commissario di governo per la protezione civile: d.l. 18 settembre 1976, n.

648; d.l. 26 novembre 1980, n. 776, conv. l. 22 dicembre 1980, n. 874, art. 1; già indica il ministro per la protezione civile: d.l. 12 novembre 1982, n. 829, art. 1, conv. in l. 23 dicembre 1982, n. 938; nonché d.l. 18 novembre 1986, n. 760; cfr. RESTA, *Normazione d'urgenza: i poteri del commissario straordinario per il terremoto*. Padova, 1984, 84s.; AMOROSINO, *Il coordinamento amministrativo della ricostruzione e sviluppo delle regioni terremotate*, Padova, 1984, 30; C 91/6756; C 96/4364). ■ Si riafferma tuttavia una generale competenza del sindaco in situazioni di emergenza che interessino più comuni come **potere di ordinanza di primo intervento**: ciascun sindaco adotta le misure necessarie «fino a quando non intervengano i soggetti competenti» (co. 9 6°). ■ **La preferenza per gli organi delle autonomie locali** è scelta legislativa che recupera un indirizzo espresso per il potere di **requisizione** del sindaco, legittimato (potere surrogatorio) solo ove l'urgenza fosse tale da impedire un tempestivo intervento del prefetto (*ex art. 71s.*, l. 25 giugno 1865, n. 2359; C 77/5260; C 82/3082; Cons. St., Sez. IV, n. 947/81, *R. g. ed.* 82, 128; Cons. St., a. pl., n. 47/80, *F. it.* 81, III, 2229; Cons. St., Sez. IV, n. 72/78, *F. amm.* 78, I, 2, 50; Cons. St., Sez. V, n. 21/77, *F. amm.* 77, I, 44; Cons. St., Sez. V, n. 983/76, *F. amm.* 76, I, 1572; *contrari*: in materia sanitaria: Cons. St., Sez. IV, n. 605/85, *F. it.* 85, III, 461; Cons. St., Sez. VI, n. 136/82, *F. it.* 82, III, 236, nt. FERRARA; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, n. 174/79, *F. it.* 81, III, 371; Cons. St., Sez. IV, n. 643/77, *F. it.* 78, III, 173, nt. ALB. ROMANO; Cons. St., Sez. V, n. 1198/57, *Cons. Stato* 57, I, 1642; Cons. St., Sez. V, n. 224/56, *Cons. Stato* 56, I, 440; Cons. St., Sez. V, n. 1008/56; Cons. St., Sez. V, n. 403/56, *Cons. Stato* 56, I, 771). ■ Ora la soluzione di favore per le regioni, città metropolitane, province e comuni pare trovare conforto negli stessi enunciati del nuovo Titolo V della Costituzione, con la sola eccezione in ambito locale della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (art. 117, co. 2°, lett. h; art. 118, co. 1°) ed una - seppur dubbia - residua competenza del potere di ordinanza in materia di organizzazione pubblica (*infra* § VI).

VI. Il potere di ordinanza in materia di organizzazione. ■ Il potere di ordinanza di necessità ed urgenza è intervenuto da tempo sull'organizzazione della amministrazione pubblica e dei servizi pubblici (*sub art.* 113, Sez. VI, § IX; per gli orari *supra* Sez. I, § V; per i rifiuti *supra* Sez. II, § IV) poiché si è detto che tale potere ha realizzato uno «**scauvalcamento** trasversale e verticale del normale ordine delle **competenze**» (AMOROSINO, *Il coordinamento amministrativo della ricostruzione e sviluppo delle regioni terremotate*, cit., 30; cfr. RESTA, *Normazione d'urgen-*

za e i poteri del commissario straordinario per il terremoto, cit., 84s.), con attitudine che può dirsi particolarmente evidente nell'amministrazione della ricostruzione e sviluppo delle zone terremotate, ma che è da ritenersi *ratio* comune di ogni ordinanza di necessità e urgenza ed ancor prima del potere da cui tali atti scaturiscono (*sub art.* 54). ■ **La deroga al normale riparto delle competenze**, con **attrazione** all'organo titolare del potere di ordinanza di tutti i poteri d'autorità attribuiti alla pubblica amministrazione, è stata studiata soprattutto con riferimento ai poteri esercitati verso i terzi (*sub art.* 54), ma a *fortiori* ciò si afferma per i poteri amministrativi che hanno ad **oggetto** gli **uffici** dell'ente titolare del potere di ordinanza, o di altre pubbliche amministrazioni. ■ In situazioni contingibili ed urgenti il titolare del potere d'ordinanza può **utilizzare tutti gli uffici della propria e di altre amministrazioni pubbliche**, secondo alcuni anche disporre **l'istituzione di nuovi uffici, o organi** (così M.S. GIANNINI, *G. compl. Cass. civ.* 50, III, 577) o **diversamente redistribuire le competenze di quelli già esistenti** (per un caso di attribuzioni in via temporanea di funzioni dirigenziali a dipendenti pubblici si veda: Cons. St., Sez. I, n. 731/82, *Cons. Stato* 83, I, 189) in generale attrarre a sé il potere d'organizzazione di altre amministrazioni pubbliche. ■ **I limiti** sono quelli generali della *temporaneità* delle disposizioni (*supra* V), dei vincoli costituzionali, tra questi in particolare quelli che definiscono una *riserva di competenza* a determinati organi (art. 105 Cost.: CAVALLI PERIN, *F. it.* 89, III, 117) o enti (ad es. art. 133, 114 e 118 Cost.), salvo i poteri sostitutivi (*sub art.* 137), nonché il limite dei *principi costituzionali d'organizzazione* (art. 97 Cost.; CAVALLI PERIN, *F. it.* 87, III, 28), dai quali è stata derivata l'impossibilità di istituire **nuovi enti non previsti** dalla legge (M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, 576). ■ In situazioni contingibili ed urgenti - anche al di fuori dei casi di calamità naturale - può essere necessario un intervento di riorganizzazione d'emergenza capace di realizzare un **più elevato livello quantitativo o qualitativo** dei servizi pubblici. La pluralità degli enti gestori può richiedere di imporre, o favorire, un **esercizio coordinato** dell'azione di tali enti (pubbliche amministrazioni, concessionari di pubblici servizi, o privati in un rapporto giuridico speciale con la pubblica amministrazione: r.d. 2 settembre 1919, n. 1915, art. 8, 9 e 10; art. 836 c.c.; r.d. 9 dicembre 1926, n. 2389; cod. nav. artt. 70, 107, 191, 726, 1113; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, art. 33) in tutti i casi in cui sia **l'inadeguatezza della capacità d'organizzazione** complessiva di tali enti a porre in un pericolo (necessità) attuale (urgenza) gli interessi pubblici che l'ordinamento

vuole tutelati. A tal fine occorre distinguere fra amministrazione statale ed enti pubblici che ad essa fanno capo e amministrazioni territoriali del sistema regionale delle autonomie locali (sub art. 4) ed enti pubblici che vi appartengono. ■ Cominciando da quest'ultime si può affermare che il **presidente della giunta regionale** titolare del potere di ordinanza per emergenze sanitarie, oltre a richiamare a sé i poteri di organi del proprio apparato (art. 19, co. 6°, L. com. prov. 1934; art. 59, co. 4°, 62, co. 3°, l. n. 62/53; art. 2 l. n. 382/75; art. 4, co. 3°, d.p.r. n. 616/77; Corte cost. 302/88: ritiene possibile per lo Stato sostituirsi alla Regione su proprie competenze) può provvedere alla *riorganizzazione* temporanea, parziale o generale, degli enti deputati all'erogazione dei servizi sanitari, può «*valersi degli uffici*» dello Stato (ex art. 10, d.p.r. n. 616/77) o degli altri enti territoriali. Dubbio è invece se possa trasferire in via temporanea poteri della regione agli organi di comuni e province per il nuovo assetto delle competenze delineato dall'art. 118 Cost. (sub art. 3), ancora più discusso è se possa temporaneamente definire una legittimazione passiva di tali enti a pagare determinate obbligazioni (lo nega: C 91/6756; cfr. C 96/4364). ■ Il **sindaco** può emanare ordinanze contingibili ed urgenti aventi ad oggetto l'organizzazione amministrativa del suo comune per prevenire od eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, ma per le stesse ragioni anche verso enti *dipendenti dal comune* (sub art. 42; sub art. 113-114), o sottoposti alla sua *vigilanza* (per legittimità della cessazione dell'appalto per l'illuminazione cimiteriale e nuovo bando di gara: Cons. St., Sez. V, n. 576/73, *F. amm.* 73, I, 2, 590), o verso coloro che sono in *rapporto particolare* con l'amministrazione come i *terzi gestori di servizio pubblico* (sub art. 113: Cons. St., Sez. V, n. 6624/02, *Ragiusan* 03, 229, 209; Cons. St., Sez. V, n. 584/87, *Cons. Stato* 87, 1397; per un'ordinanza annullata per difetto dell'urgenza che ordinava all'E.N.E.L. di sostituirsi ad una impresa privata: Cons. St., Sez. VI, n. 136/82, *F. it.* 82, III, 136, nt. R. FERRARA; per legittimità dell'ordine di far godere dell'acqua potabile l'asilo infantile: Cons. St., Sez. V, n. 290/62, *Cons. Stato* 62, I, 702; o la continuità del servizio idrico: Cons. St., Sez. V, n. 401/49, *G. compl. Cass. civ.* 49, II, 997; nonché cfr.: T.A.R. Campania, Sez. Napoli, Sez. I, n. 8328/05). ■ Al **prefetto** spettano gli stessi poteri d'organizzazione utili per l'emanazione di ordinanze di necessità e urgenza in materia di *ordine pubblico e di pubblica sicurezza* (art. 2 e 1, co. 2°, t.u.l.p.s.; cfr. art. 13, l. 1 aprile 1981, n. 121) verso uffici ed organi periferici dell'amministrazione dello Stato, ma può anche «*valersi*» di *uffici di regioni, province*

e *comuni, o di altri enti locali* (in tal senso ante nuovo Titolo V: Corte cost. 35/72, il riferimento è in *G. cost.* 72, 385; Corte cost. 74/87, il riferimento è in *F. it.* 88, I, 1487; Corte cost. 201/87, il riferimento si ricava raffrontando le ordinanze Ministro per la protezione civile 8 aprile 1986, n. 718, in *G.U.* n. 83 del 1986, e 28 aprile 1986, n. 727, in *G.U.* n. 102 del 1986, e la parte motiva – n. 8 – e dispositiva – n. 9 – della sentenza che si può trovare in *F. it.* 88, I, 3550 e 3552; cfr. inoltre: T.A.R. Lombardia, Sez. Milano, n. 901/88, *ITAR* 88, I, 3051). ■ I **precedenti storici** dell'art. 19, L. com. prov. 1934 si ritrovano nell'art. 3 delle leggi comunali e provinciali che lo precedono nel tempo (1915, 1908, 1898, 1865, 1859): «Il Prefetto *veglia sull'andamento* di tutte le pubbliche amministrazioni ed in caso di *urgenza* fa i provvedimenti che crede *indispensabili nei diversi rami di servizio*». Nel 1934 il potere prefettizio in esame è collocato nell'art. 19, co. 5°: «Adotta in caso di necessità e urgenza, i provvedimenti che crede indispensabili nel pubblico interesse», cui seguiva il co. 6°: «Vigila sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni...». Dal 1949 si ha la vigente formulazione del co. 3°: «Vigila sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni e adotta, in caso di *urgente necessità*, i provvedimenti *indispensabili nei diversi rami di servizio*», con un chiaro ritorno alla tradizione (1859-1915) che lega il potere in esame alla *vigilanza* su tutte le pubbliche amministrazioni (DE GENNARO, *Nuova Rass.* 49, 731s.; FAGIOLARI-PRESUTTI, *Commento storico sistematico della nuova legge comunale e provinciale*, Roma, 1914, 22s.; D'ALESSIO, *Commento alla legge comunale e provinciale*, Torino, 1936, 41s.). ■ Il **10** contesto della norma e la necessità di distinguere da altre che attribuiscono il potere di ordinanza di necessità e urgenza allo stesso prefetto (art. 2, t.u.l.p.s.; art. 20 L. com. prov. 1934), o ad altri organi amministrativi, individua un potere di ordinanza – a contenuto indeterminato (i provvedimenti indispensabili) – il cui **oggetto** è tuttavia limitato dai diversi rami di servizio e dalla *vigilanza* su tutte le amministrazioni, cioè *all'organizzazione pubblica complessivamente intesa*, comprensiva delle stesse organizzazioni private in rapporto particolare con la p.a. ■ Il **11** prefetto rappresenta il potere esecutivo nella provincia ..promuove ove occorra, il regolamento di attribuzioni tra l'autorità amministrativa e l'autorità giudiziaria». «Vigila sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni e adotta, in caso di *urgente necessità*, i *provvedimenti indispensabili nei diversi rami di servizio*». «Ordina le indagini necessarie nei riguardi delle amministrazioni locali sottoposte alla sua *vigilanza*». «Invia appositi commissari presso le am-

- ministrazioni degli enti locali territoriali e istituzionali... per reggerle, per il periodo di tempo strettamente necessario, qualora non possano, per qualsiasi ragione, funzionare». «Tutela l'ordine pubblico e sovrintende alla pubblica sicurezza, dispone della forza pubblica e può richiedere l'impiego di altre forze armate» (art. 19, cit.). ■ Anteriormente alla l. 142/90, l'art. 19, cit., era precisato dal **regolamento di esecuzione** delle leggi comunali e provinciali (art. 1, r.d. 12 febbraio 1911, n. 297), con preziose **conferme storiche** sul contesto delle attribuzioni: il prefetto «Esercita la sorveglianza su tutti i servizi governativi, provinciali e comunali, sui corpi morali, sulle società e imprese nelle quali lo Stato è interessato (art. 1, r.d. n. 297/11; ma v. poi art. 4, co. 3°, art. 1, d.p.r. n. 616/77; art. 13, l. n. 121/81), sui funzionari e agenti addetti ai servizi dello Stato, proponendo ai rispettivi ministeri quei provvedimenti che reputi opportuni nell'interesse della pubblica amministrazione» (art. 1, co. 2°, r.d. n. 297/34). Provvede all'invio di «appositi commissari presso le amministrazioni sottoposte alla sua vigilanza, che non possano per qualsiasi motivo funzionare riferendone immediatamente al ministro competente» (art. 1, co. 3°, cit., su cui ora *sub* art. 54, Sez. III). Riferisce «ogni anno» con «una relazione al Ministro dell'interno sulle condizioni economiche e morali della provincia e dei corpi morali in essa esistenti, nonché sulle altre materie che gli siano indicate dal ministero per l'interno e dagli altri ministri» (art. 1, u. co., cit.). ■ La **tradizione storica** riteneva che il prefetto – se in situazioni ordinarie riferisce ai rispettivi organi competenti, al più propone i provvedimenti che ritenga di interesse – in situazioni di necessità e urgenza può per «*competenza funzionale generale*» (DE GENNARO, cit., 732-733) – in deroga alle disposizioni di legge – **intervenire direttamente sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni** (GALATERIA, *I provvedimenti amministrativi di urgenza*, Milano, 1953, 50s., spec. 55) o **dei gestori di servizi pubblici**, oppure sui rapporti con i privati che esercitano un'attività di interesse pubblico e siano per ciò assoggettati ad un rapporto giuridico speciale con le amministrazioni. ■ Il fondamento normativo di un **generale**, ma residuale, **potere di ordinanza** di necessità e urgenza avente ad oggetto l'**organizzazione** si è così radicato nel tempo sul fondamento dell'art. 19, co. 3°, L. com. prov. 1934 (così mod. da l. 8 marzo 1949, n. 277; e suoi non immediati precedenti storici). ■ La **casistica** è stata di rilievo sia con riferimento all'attività **economica pubblica o privata** (revoca della chiusura di un forno di panificazione, con incarico e destinazione degli utili di gestione ad un ente di beneficenza: Cons. St., Sez. V, 12-4-1946, *F. it.* 46, III, 112; affidamento ad azienda municipale del servizio di acquedotto fornito da altra società: C.G.A. Sic., n. 92/79, *Cons. Stato* 79, I, 1194; si impone ad alcuni farmacisti di somministrare i medicinali agli assistiti I.n.a.m. e I.n.a.d.e.l., ordinando a quest'ultimi enti di pagare l'importo delle ricette secondo le convenzioni stipulate dagli stessi; la censura si appunta sull'effetto di prestazione patrimoniale non prevista in legge: C 75/1406; C 74/78; C 74/03; Trib. Milano 27-6-1968, *F. pad.* 68, I, 917) o al **diritto di sciopero** (dei controllori ed assistenti al traffico aereo: Cons. St., Sez. VI, n. 520/85, *Cons. Stato* 85, III, 465; dei traghettiatori: T.A.R. Sicilia, Sez. Catania, n. 533/78, *F. it.* 80, III, 214; dei bancari addetti all'ufficio di tesoreria comunale: *Italia Oggi* 28 novembre 1986, 13), oppure alla **proprietà privata** (consorzio coattivo di polizia rurale tra proprietari di beni rustici con compiti di vigilanza e di custodia dei beni per la prevenzione di reati: C 75/2986; C 74/3500). ■ La Costituzione repubblicana muta i **rapporti fra l'amministrazione statale e le autonomie locali**, con particolare riferimento ai poteri di indirizzo, coordinamento e controllo sugli atti e sugli organi di tali enti, con competenze talvolta determinate dalla stessa Costituzione, da ultimo con il nuovo Titolo V Cost. L'art. 124 Cost. individuava nel **commissario del governo** – prima del Titolo V – l'organo abilitato a «*soprintendere*» alle funzioni amministrative esercitate da organi statali, *coordinandole* con quelle regionali, sicché era possibile affermare che l'ordinamento (art. 124 Cost.; art. 13, l. n. 400/88; art. 19, co. 3°, L. com. prov. 1934) attribuiva in situazioni di necessità e urgenza al commissario di governo (di intesa con il presidente della giunta regionale; su cui *infra*), un potere di ordinanza per il buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), di carattere generale, senza delimitazione di materia e di motivi, ma residuale, cioè salvo il potere di ordinanza contingibile ed urgente del sindaco in ambito comunale (art. 32, l. n. 833/78; C 96/4364). ■ «**Intese**» fra organi statali e regionali per l'esercizio di poteri di ordinanza di necessità e urgenza erano imposte dalla legge (art. 1, d.l. 18 settembre 1976, n. 648; art. 1, d.l. 11 novembre 1982, n. 829), ma che la Corte costituzionale (n. 201/87) ha espressamente rettificato in «sentite le regioni» con un chiaro affievolimento del vincolo procedimentale (CAVALLO PERIN, *F. it.* 88, 3538s.), ma non tale da prescindere *quanto meno* dalla ricerca (*richiesta*) di una previa intesa con le Regioni (Corte cost. 127/95), secondo un assetto del potere di ordinanza in materia di organizzazione che pareva convalidato dalla *norma transitoria* del presente testo unico (*sub* art. 273, co. 5°). ■ Con le nuove 18

norme sulla presidenza del Consiglio (d. lgs. n. 303/99), con quelle sul riordino dei ministeri (d. lgs. n. 300/99; d.p.r. n. 267/01), con il nuovo **Tito-
lo V Cost.** (l. cost. n. 3/01) e la relativa legge di attuazione (l. 131/03, che all'art. 10, abroga l'art. 13, l. n. 400/88), si verifica un ulteriore assestamento, che coinvolge il potere in esame anche con disposizioni particolari (in attesa della delega al governo per la revisione del presente testo unico: *sub art.* 1). ■ Il rinvio dell'abrogazione dell'art. 19, L. com. prov. 1934 che il **presente testo unico** pone al verificarsi dell'emanazione (*ex art.* 11, l. n. 59/97) di una «specifica disposizione in materia», non è di immediata comprensione (*sub art.* 273, co. 5°, art. 274, co. 1°, lett. *a*), sia perché molte delle disposizioni contenute nei decreti delegati (300/99 e 303/99) di attuazione della l. n. 59/97 (art. 11, co. 1°, lett. *a*; art. 12, co. 1°, lett. *h*, l. n. 59/97) – qui di interesse – sono poi state superate dalla l. 131/03 (art. 8 e 10), sia perché tuttora pare mancare una «specifica disposizione» sul potere di ordinanza in materia di coordinamento delle amministrazioni pubbliche in situazioni di emergenza, sicché permarrrebbe in vigore l'art. 19, L. com. prov. 1934, seppure *nella parte compatibile con il mutato ordinamento vigente* (*sub art.* 273, co. 5°). ■ Nei decreti delegati (300/99 e 303/99) si precisa che il **presidente del Consiglio** coordina l'azione del Governo nei rapporti con il sistema delle autonomie e promuove lo sviluppo della *collaborazione* tra Stato, Regione ed autonomie locali, **valendosi** in sede decentrata dei **prefetti** – che «dipendono a tal fine funzionalmente dal Presidente del consiglio» (art. 4, co. 3°, d. lgs. n. 303/99) – «rappresentanti dello Stato nelle Regioni» (art. 10, co. 1° e 2°, l. 131/03; *ex* Commissario di Governo: art. 11, co. 3°, d. lgs. n. 300/99; poi art. 11, l. 131/03), preposti all'ufficio territoriale del Governo **sito nel capoluogo di Regione** (art. 10, co. 1°, l. 131/03). ■ In particolare ad essi spetta la verifica dell'**interscambio di dati e informazioni** rilevanti sull'attività statale, regionale e degli enti locali nelle funzioni conferite a Regioni o enti locali e la **raccolta** delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali, costituendo il tramite per la reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali; la **fornitura di dati ed elementi** per la Relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione; la raccolta e lo scambio dei dati di rilevanza statistica (art. 10, co. 2°, lett. *e, g*, l. 131/03). ■ Il prefetto – rappresentante del Governo nella Regione – **esegue** inoltre provvedimenti del Consiglio dei ministri in esercizio del potere sostitutivo (art. 120, co. 2°, Cost.; *sub art.* 137), valendosi degli uffici territoriali del Governo (*ex* prefetture) e degli altri uffici statali aventi sede nel territorio regio-

nale (art. 10, co. 2°, lett. *d*, l. 131/03), curando sia il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione (art. 120 Cost.), il raccordo tra le istituzioni dello Stato nel territorio al fine di garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale, il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino ed il rapporto con il sistema delle autonomie, sia le intese e il coordinamento Stato-Regioni nelle materie dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e della sicurezza, sia le misure di coordinamento tra Stato e autonomie locali (Conferenza Stato - Città e autonomie locali: *cfr.* art. 9, co. 5°, d. lgs. n. 281/97; art. 10, co. 2°, lett. *a*, l. 131/03; art. 2, co. 1°, lett. *a*, lett. *d*, d.p.r. n. 267/01). ■ Nelle **Regioni a statuto speciale** tali funzioni sono svolte dagli organi statali a competenza regionale previsti dagli statuti; ai commissariati del Governo di Trento e di Bolzano si applicano le disposizioni di cui al d.p.r. n. 297/01, compatibili con lo statuto speciale di autonomia e le relative norme di attuazione. ■ La radice storica delle funzioni prefettizie di raccordo con il sistema delle autonomie locali pare ora spostata dalle prefetture provinciali agli uffici regionali dell'amministrazione statale (*ex* Commissario di Governo), concentrando nel **prefetto del capoluogo nella Regione** – titolare degli uffici di rappresentanza del Governo nella Regione – ogni potere di raccordo tra amministrazioni statali e locali e di coordinamento verso di questi degli uffici ministeriali periferici, **senza enunciare una «disciplina specifica»** del potere di ordinanza di necessità ed urgenza in materia di organizzazione diversa dall'art. 19, L. com. prov. 1934, che ne avrebbe determinato l'**abrogazione** (*sub art.* 274). ■ Una lettura adeguata ai dettati dell'**ordinamento vigente** consente di affermare la parziale vigenza dell'art. 19, co. 3°, L. com. prov. 1934, con attribuzione al Governo – in sede decentrata – del potere di emanare ordinanze di necessità e urgenza in materia di organizzazione **che è residuale**. ■ La soluzione è offerta dal riparto di competenza definito in via generale per le ordinanze di necessità e urgenza tra attribuzioni degli organi statali ed organi del sistema delle autonomie locali (*supra* § V; *sub art.* 54). ■ In materia sanitaria la competenza si articola tra sindaco, presidente della Regione e Ministro della Salute (art. 32, l. n. 833/78), in materia di ordine e sicurezza pubblica tra prefetto e Ministro dell'interno (118, co. 3°, Cost.; art. 7, co. 6°, l. 131/03; art. 159, d. lgs. 112/98; art. 2 e art. 216, t.u.l.-p.s.), per l'organizzazione – cioè il «coordinamento» delle attività di amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli altri enti locali, di ogni altra organizzazione pubblica o privata in un rapporto particolare con l'amministrazione

pubblica (gestori di servizi pubblici, ecc.) – la competenza in ambito regionale è ripartita tra (Governo che si avvale del) prefetto nel capoluogo di regione (art. 1, co. 4°, lett. c, l. n. 59/97; art. 107, d. lgs. 112/98, art. 19, L. com. prov. 1934), e presidente della Regione, salvi i poteri dello Stato (prefetto o Ministro competente) ove l'emergenza interessi più regioni (*supra* § 28 V). ■ Le norme che disciplinano il potere di ordinanza in materia d'organizzazione impongono che nella **comparazione fra beni giuridici** debbano essere **inclusi anche i valori dell'autonomia** costituzionale delle Regioni e degli altri enti territoriali, al fine di individuare le limitazioni che appaiano di minor peso rispetto alla tutela di altri interessi pubblici in pericolo. ■ **Il prefetto** –

rappresentante del Governo **nella Regione** – è **competente quando difetti ogni legittimazione di altri organi delle pubbliche amministrazioni che sono titolari del potere di ordinanza**. La regola dell'urgenza infatti impone di prescegliere comunque «l'atto in deroga» proporzionato al fine (*sub* art. 54) e di intervenire solo dopo l'inutile esercizio degli ordinari ed eccezionali poteri d'organizzazione degli enti cui è riconosciuta un'autonomia costituzionalmente garantita (art. 114 Cost.), tra cui occorre contemplare il potere di ordinanza di necessità e urgenza del sindaco, del presidente della provincia e non ultimo del presidente della Regione (*sub* art. 54; art. 13, d. lgs. n. 22/97; art. 32, l. n. 833/78).