

Anna Pirozzoli

ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
nell'Università telematica delle scienze umane "Niccolò Cusano" di Roma

## IL POTERE DI ORDINANZA DEL SINDACO

Le ordinanze emanate dai Sindaci in forza degli artt. 50 e 54 del T.U.E.L. e delle modifiche apportate a quest'ultimo con il decreto-legge n. 92 del 2008 convertito dalla legge n. 125 del 2008 (*c.d. pacchetto sicurezza*)<sup>1</sup>, rinviengono il loro primo fondamento giuridico nell'art. 153 del R.D. n. 148 del 1915 che attribuiva al Sindaco un generale potere *extra ordinem* per far fronte a tutti i casi di urgenza e necessità in ambito locale<sup>2</sup>. Tuttavia, negli anni più recenti, la resistenza dell'urgenza quale presupposto per l'adozione di un'ordinanza sindacale, ha subito un evidente indebolimento alla luce delle modifiche apportate all'art. 54, e particolarmente in seguito all'attuazione del comma 4-bis del novellato articolo ad opera del decreto Maroni emesso in data 5 agosto 2008. Di fatti, oltre alle ordinanze contingibili e urgenti adottate dal Sindaco in qualità di *rap-presentante della Comunità locale* in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere locale (art. 50 del T.U.E.L.), al Sindaco – qui però nelle vesti di *ufficiale del Governo* – è attribuito il potere di adottare con atto motivato «provvedimenti, anche contingibili ed urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana». Proprio da qui ha origine la lunga serie di ordinanze sindacali intervenute negli ultimi tempi in tema di prostituzione, mendicizia, assunzione di bevande alcoliche, tossicodipendenza, decoro urbano, utilizzo del *burqua*, lavoro dei lavavetri e persino vendita del kebab<sup>3</sup>. Senza trascurare, inoltre, a completamento del pacchetto sicurezza, l'attivazione delle *c.d. ronde*<sup>4</sup> che ha dato seguito alla legge n. 94 del 2009<sup>5</sup> con cui si concede ai Sindaci, previa intesa col Prefetto, la possibilità di avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Sull'attuazione delle ordinanze dei sindaci è intervenuto di recente anche il decreto-legge n. 187 del 12 novembre 2010, in particolare a proposito dell'intervento del Prefetto sulle misure necessarie per il concorso delle Forze di Polizia, e sulla disposizione di ispezioni volte ad accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati.

<sup>2</sup> Per un quadro di riferimento normativo delle ordinanze di necessità v. F. BARTOLOMEI, *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 54 ss.; G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 0, 2010, pp. 5 ss.

<sup>3</sup> Dalla banca dati costituita dall'ANCI-CITTALIA, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it), emergono dati molto interessanti circa il numero delle ordinanze emanate (in via di normalizzazione in tempi più recenti rispetto al 2008), la *frequenza per zone* (vi è infatti una maggior frequenza nei centri maggiori ed una maggiore intensità nel nord del Paese), ed infine gli *ambiti di intervento* (si registra una sorta di tipizzazione dei provvedimenti diretti principalmente al divieto di consumo e di somministrazione di bevande alcoliche, al contrasto degli effetti della prostituzione, alla lotta al vandalismo, alla limitazione della vendita di bevande alcoliche).

<sup>4</sup> Sulle motivazioni che hanno indotto il sindaco di Roma, Gianni Alemanno, a ritenere poco corretto l'utilizzo del termine "ronde" si veda E. MENICUCCI, *Alemanno: «Ronde una parola tribale. A Roma comitati come a New York»*, *Corriere della sera*, 8 agosto 2009; tuttavia già pochi mesi prima il ministro Maroni in un'intervista rilasciata su Radio24 riportata da *La Stampa* nell'articolo *Maroni: esorcizziamo il termine ronde*, 15 giugno 2009, aveva invitato a non utilizzare il termine in accezione dispregiativa per rendere negativa una proposta del Governo, esortando piuttosto a farne un uso in senso positivo. Ad ogni modo è interessante rilevare che in un recentissimo articolo è stato riportato un dato che rivela lo scarso successo dell'esperimento "ronde", cfr. D. MOTTA, *Ronde, nessuno le vuole. I Comuni: non servono*, *Avvenire*, 10 dicembre 2010.

<sup>5</sup> Il decreto di attuazione delle *c.d. ronde* è stato firmato dal ministro Maroni l'8 agosto 2009, in esso si definiscono i criteri per la determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari ed i requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio.

<sup>6</sup> La Corte costituzionale nella recente sentenza n. 226 del 2010 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 40 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 limitatamente alle parole "ovvero situazioni di disagio sociale" perché «nella sua genericità, la formula "di-

La normativa vigente, quindi, contempla l'ipotesi di ordinanze sindacali urgenti per emergenze sanitarie o igiene pubblica a carattere locale (con il Sindaco in veste di amministratore locale), e ancora, di ordinanze finalizzate a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, ma in questo caso con il Sindaco nella veste di ufficiale di Governo<sup>7</sup>. Inoltre, alla gamma delle ordinanze sindacali urgenti si aggiungono quelle "ordinarie" adottate non necessariamente alla presenza di situazioni contingibili ed urgenti, secondo l'inciso dell'art. 54 T.U.E.L. in cui si dispone che il Sindaco adotta con atto motivato «provvedimenti *anche* contingibili ed urgenti», e quindi – è chiaro – *non solo* ordinanze contingibili ed urgenti<sup>8</sup>.

Tuttavia, ogni considerazione sull'ammissibilità o meno di ordinanze particolari – proprio come le ordinanze sindacali c.d. "ordinarie" – deve necessariamente transitare attraverso lo scenario giuridico-costituzionale che coinvolge più in generale il potere di ordinanza, delineato dalla Corte costituzionale già a partire dal 1956<sup>9</sup>. In questa pronuncia i giudici costituzionali hanno iniziato a disegnare il contorno di condizioni e limiti entro cui la previsione del potere di ordinanza non innesca un contrasto con il nostro sistema costituzionale e, a seguire, lo stesso tribunale costituzionale, la giurisprudenza ordinaria e quella amministrativa<sup>10</sup> – nonché la dottrina più autorevole<sup>11</sup> – hanno definito con sempre maggior precisione i margini entro i quali tale potere si può ritenere esercitato legittimamente. Nel lungo percorso compiuto dalla giurisprudenza

---

saggio sociale" si presta, dunque, ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre)» perciò «il riferimento alle "situazioni di disagio sociale" si presenta come un elemento spurio ed eccentrico rispetto alla *ratio* ispiratrice delle norme impugnate (...) finendo per rendere incongrua la stessa disciplina da esse dettata». I primi commenti a questa pronuncia sono di S. ROSSI, *Ronde e disagio sociale. Nota a Corte Costituzionale n. 226/2010*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); G. BASCHERINI, *A mezzanotte va la ronda ... Osservazioni in tema di sicurezza attorno alla sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 2010*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>7</sup> Bisogna precisare che il comma 6 dell'art. 54 del T.U.E.L. prevede un'ulteriore ipotesi di ordinanza che traduce, però, un potere straordinario chiaramente circoscritto nei presupposti, e vincolato nel contenuto; infatti dispone che: «in casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4».

<sup>8</sup> Sulla confusione che si genera nel ricorso ai diversi poteri di ordinanza del sindaco G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, cit., spec. p. 13. Sull'atipicità del nuovo potere di ordinanza si veda particolarmente A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 179, secondo cui la norma «contemplando provvedimenti ordinari e contingibili e urgenti, configura un potere sindacale del tutto atipico, sospeso tra la normatività propria di un atto regolamentare e il carattere provvedimento degli atti amministrativi».

<sup>9</sup> Si tratta della sent. 8 del 1956 in cui la Corte individua i primi elementi di legittimità del potere di ordinanza, ossia l'efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza, un'adeguata motivazione, l'efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale, e la conformità ai principi dell'ordinamento giuridico. A seguire, poi, in questa stessa direzione la sent. 26 del 1961; la sent. 4 del 1977 (relatore Crisafulli) più propriamente sulle ordinanze prefettizie, in cui si chiarisce che «anche se e quando (eventualmente) normative, non sono certamente ricomprese tra le fonti del nostro ordinamento giuridico, non innovano al diritto oggettivo, né, tanto meno, sono equiparabili ad atti con forza di legge, per il sol fatto di essere eccezionalmente autorizzate a provvedere in deroga alla legge»; la sent. 201 del 1987; la sent. 418 del 1992, fino alla sent. 127 del 1995 che cristallizza in maniera piuttosto definitiva i requisiti di compatibilità del potere di ordinanza con le disposizioni costituzionali. Per un esame accurato della giurisprudenza, qui solamente richiamata, cfr. F. FURLAN, *La disciplina concreta del potere di ordinanza*, in *Le Regioni*, 1/2, 2010, pp. 142 ss.; G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, cit., pp. 32 - 34; W. GIULIETTI, *I limiti all'attribuzione del potere di ordinanza nuovamente al vaglio della Corte costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 0, 2010, pp. 4 ss.

<sup>10</sup> Tra la nutrita giurisprudenza amministrativa che ha contribuito a definire i caratteri delle ordinanze contingibili e urgenti si veda almeno il T.A.R. Basilicata Potenza, 13 settembre 2005, n. 767; il Consiglio di Stato, sez. V, 7 settembre 2007, n. 4718 (sul requisito dell'urgenza riferito al pericolo e non al fatto generatore del rischio); il T.A.R. Umbria, 11 febbraio 1998, n. 152 (sull'eccezionalità dell'evento); il T.A.R. Lazio, Roma, 15 settembre 2006, n. 8614 nonché il T.A.R. Veneto, 30 novembre 2007, n. 3807 (sul carattere provvisorio delle ordinanze); il Consiglio di Stato, sez. V, 8 maggio 2007, n. 2109 (sul preventivo accertamento del pericolo); il T.A.R. Lazio, Roma, 14 febbraio 2007, n. 1352 (per la congruità e l'adeguatezza delle misure adottate per fronteggiare gli eventi). Per una rassegna giurisprudenziale di ampio respiro cfr. F. PALAZZI, *Il potere di ordinanza "contingibile ed urgente" del Sindaco. Rassegna di giurisprudenza coordinata con la dottrina*, in *La sicurezza urbana*, A. Pajno (a cura di), [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); M. CARDILLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco ex articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000 nelle disposizioni modificative del c.d. "pacchetto sicurezza"*, in *Rivista elettronica di diritto e pratica delle amministrazioni pubbliche*, [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com), 2, 2009, pp. 2 - 3.

<sup>11</sup> G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, in *Noviss. Dig.*, XII, 1965, pp. 90 ss.; F. MIGLIARESE, *Ordinanze di necessità*, in *Enc. Giur.*, XII, Roma, 1990, pp. 1 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 8 ss.; più di recente F. MODUGNO (a cura di), *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 82 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, pp. 377 ss. Sul potere di ordinanza e sulla classificazione delle ordinanze come atti di intervento in situazioni emergenziali si veda F. BARTOLOMEI, *op. cit.*, pp. 62 ss.; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 423 ss.; ora anche G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, cit., spec. pp. 6 ss.

costituzionale in questa direzione, emerge con particolare rilievo la sent. 127 del 1995<sup>12</sup> in cui la Corte, prima di esaminare i singoli motivi del ricorso, enuncia in maniera pressappoco definitiva i presupposti che permettono di coniugare con coerenza il potere di ordinanza conferito ad autorità amministrativa al dettato costituzionale. Tra questi c'è, innanzitutto, la necessità di una specifica autorizzazione legislativa che conferisca all'autorità amministrativa la titolarità di un potere di deroga della normativa primaria (da cui l'eccezionalità del potere stesso), in mancanza della quale si rischierebbe di concedere un potere tutt'altro che circoscritto a dispetto del principio di legalità sostanziale. Si aggiungono poi la delimitazione temporale della deroga (da cui la provvisorietà dell'ordinanza), la sussistenza del nesso di strumentalità tra le norme temporaneamente sospese e lo stato di emergenza<sup>13</sup>, ed infine, il limite oggettivo al potere di ordinanza imposto dalla clausola di salvaguardia del rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico<sup>14</sup>.

Sebbene in un quadro di estrema sintesi, è necessario tuttavia precisare che la dottrina più attenta ha comunque sollevato alcune perplessità sull'armonizzazione del potere "libero" di ordinanza con l'ambiente costituzionale repubblicano<sup>15</sup>, considerando sia i profili di legittimità costituzionale della norma attributiva della competenza, sia la legittimità del suo esercizio<sup>16</sup>. In effetti, l'ipotesi che il potere di ordinanza riesca ad oltrepassare la stessa forza di legge, rende difficilmente percorribile la strada di un pacifico connubio di questo potere con le disposizioni costituzionali sulla decretazione e la forza di legge. Sicché le ordinanze finiscono per rappresentare un altro strumento nella disponibilità dell'esecutivo – oltre all'uso distorto del decreto legge, del decreto legislativo, e dei regolamenti di delegificazione<sup>17</sup> – per appropriarsi della forza della legge a discapito del Parlamento.

Ora, se vi sono fondati dubbi sulla compatibilità delle ordinanze contingibili ed urgenti con il nostro ordinamento costituzionale, lo scenario per le ordinanze necessitate ma prive dei caratteri di contingibilità ed urgenza si profila sicuramente più discutibile. Sul nuovo potere di ordinanza affidato ai Sindaci per eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e garantire la sicurezza urbana, si è pronunciata nel 2009 la Corte costituzionale<sup>18</sup> che, però, nel mettere in rilievo il *quid novum* dei provvedimenti di ordinaria ammini-

<sup>12</sup> La Corte qui si occupa in particolare del conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Puglia contro il d.P.C.M. 8 novembre 1994 che, in base alla legge n. 225 del 1992, dichiarava lo stato d'emergenza, nonché contro l'ordinanza del Presidente del Consiglio che disponeva gli interventi immediati per fronteggiare lo stato di emergenza. Su questa pronuncia G.U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità ed urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 239 ss.; G. MARAZZITA, *Le ordinanze di necessità dopo la legge 225 del 1992 (riflessioni a margine di Corte cost. n. 127 del 1995)*, in *Giur. cost.*, 1997, pp. 1099 ss.

<sup>13</sup> Nella sent. 127 del 1995 il giudice costituzionale ribadisce che «questa Corte ha già sottolineato 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; e ha precisato trattarsi di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti (sentt. 201 del 1987, 4 del 1977, 26 del 1961 e 8 del 1956). Proprio il carattere eccezionale dell'autorizzazione legislativa implica, invero, che i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio (sent. n. 418 del 1992): il potere di ordinanza non può dunque 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».

<sup>14</sup> Sui "principi generali dell'ordinamento" come limite autonomo rispetto a quello imposto dalle riserve di legge, nonché sui silenzi della dottrina intorno al limite dei principi cfr. R. CAVALLO PERIN, *op. cit.*, pp. 223 ss.; M. CARDILLI, *op. cit.*, p. 5, secondo cui questo limite indica che «tali ordinanze non possono derogare alla Costituzione ed alle norme imperative, ma possono interagire con quelle suppletive o dispositive». Più in generale sui presupposti e le caratteristiche delle ordinanze contingibili ed urgenti P. LOMBARDI, *Il potere sindacale di emettere provvedimenti contingibili ed urgenti: presupposti e caratteristiche essenziali alla luce degli orientamenti della giurisprudenza*, in *Foro amm.*, 2003, pp. 107 ss.

<sup>15</sup> Si veda G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, cit., pp. 36 ss.; per una ricostruzione delle ragioni e delle diverse posizioni assunte dalla dottrina cfr. F. FURLAN, *op. cit.*, pp. 144 ss. Invece, sull'atipicità del potere di ordinanza M. ABBRUZZESE, *Profili amministrativistici delle misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, in AA. VV., *Sistema penale e sicurezza pubblica*, Cacucci editore, Bari, 2008, pp. 172 ss.

<sup>16</sup> Sulla legittimità costituzionale della norma che attribuisce tale competenza si veda particolarmente F. MODUGNO, *op. cit.*, pp. 82 ss.; mentre sulla legittimità dell'esercizio del potere di ordinanza V. CERULLI IRELLI, *op. cit.*, pp. 377 ss.; G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, Jovene, Napoli, 2008, pp. 1966 ss.

<sup>17</sup> G. SILVESTRI, "Questa o quella per me pari sono...". *Disinvoltura e inquietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Le fonti del diritto. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Plus, Pisa, 2006, pp. 188 ss. (ora reperibile anche in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)); C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma - Bari, 2010; G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, cit., pp. 36 ss.

<sup>18</sup> Nella sent. 196 del 2009 la Corte costituzionale ha affermato che «tra le maggiori innovazioni introdotte dall'art. 6 del d.l. n. 92 del 2008 nella previgente legislazione vi è la possibilità riconosciuta ai sindaci dall'attuale comma 4 dell'art. 54 del testo unico degli enti locali non solo di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, ma anche di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana», tra i primi commenti alla pronuncia si veda P. BONETTI, *La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei sindaci in materia di sicurezza urbana: l'opinabile so-*

strazione che i Sindaci possono adottare in forza del novellato art. 54 T.U.E.L., non si è preoccupata di chiarire i profili di legittimità<sup>19</sup>. Tuttavia queste “nuove ordinanze” non sembrano contenere i requisiti e i limiti che hanno permesso alla giurisprudenza e alla dottrina una lettura del potere di ordinanza conforme alla Carta costituzionale. Innanzitutto sotto il profilo temporale<sup>20</sup>, perché la prassi dimostra che gli ambiti di adozione e le situazioni cui si riferiscono i provvedimenti in questione sono tutt’altro che transitori. Si tratta spesso di ordinanze volte a limitare fenomeni di prostituzione<sup>21</sup>, droga<sup>22</sup>, mendicizia<sup>23</sup>, per cui sono dotate inevitabilmente della generalità, astrattezza e capacità di resistere nel tempo dei fenomeni cui si riferiscono, suggerendo una natura sostanzialmente normativa del provvedimento, in contraddizione con alcuni principi costituzionali e con l’assetto tradizionale del sistema delle fonti previsto nel nostro ordinamento<sup>24</sup>.

Non è semplice, quindi, proporre una lettura costituzionalmente orientata di provvedimenti che rischiano di violare le riserve di legge poste a tutela di alcune libertà (ad esempio gli artt. 13, 14, 16, 17, 23, 27, 41 Cost.), la porzione di potestà legislativa attribuita alle Regioni, il principio di legalità dell’amministrazione, il principio di eguaglianza tra cittadini, il principio di tipicità degli illeciti amministrativi, nonché la tassatività delle norme penali<sup>25</sup>; senza trascurare, infine, quanto possa essere discutibile l’attribuzione ad un organo monocratico della competenza di adottare questo genere di ordinanze. Tant’è che in questa direzione si è mosso il T.A.R. Veneto sez. III, che con l’ordinanza del 22 marzo 2010 n. 40 ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 54, co. 4, nella parte in cui ha inserito la congiunzione “anche” prima delle parole contingibili ed urgenti, ritenendo che «ogni tentativo di addivenire ad un’interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, onde superare l’elemento della rilevanza, a giudizio del Collegio approda ad esiti che si pongono in irrimediabile contrasto con il tenore letterale e la ratio della norma»<sup>26</sup>. Di fatto, anche la dottrina che ha cercato di proporre un’ipotesi interpretativa dei nuovi provvedimenti sindacali conforme al dettato costituzionale, ha rilevato che le ordinanze in materia di sicurezza urbana ai sensi del decreto ministeriale 5 agosto 2008 dovrebbero offrire un’effettiva attuazione delle

---

*pravvivenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Giunte provinciali quali “ufficiali di Governo”, l’afferenza alla sicurezza pubblica, tipologia e limiti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); T.F. GIUPPONI, “Sicurezza urbana” e ordinanze sindacali: un primo (e inevitabilmente parziale) vaglio del Giudice delle leggi, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>19</sup> W. GIULIETTI, *op. cit.*, p. 2.

<sup>20</sup> F. FURLAN, *op. cit.*, pp. 142 ss.

<sup>21</sup> Si richiamano qui solo alcuni esempi: l’ordinanza del Sindaco di Roma, n. 242 del 16 settembre 2008 (sulle gravi situazioni di turbativa della sicurezza stradale), l’ordinanza del Sindaco del Comune di Parma, n. 442 del 13 novembre 2009 (sulla prostituzione negli appartamenti); è interessante infine il caso dell’ordinanza “conseguenziale” del Sindaco del Comune di Trapani, n. 10 del 19 febbraio 2009 emanata perché «per effetto della succitata ordinanza (quella del Comune di Erice), con ragionevole certezza l’attività di meretricio su strada si sposterà nel territorio comunale di Trapani, le cui vie sono limitrofe a quelle in cui abitualmente viene svolta l’attività nel Comune di Erice». Per un’analisi delle ordinanze antiprostituzione M. MAZZARELLA - E. STRADELLA, *Le ordinanze sindacali per la sicurezza urbana in materia di prostituzione*, in *Le Regioni*, 1/2, 2010, pp. 237 ss. Sono proprio sul tema della prostituzione le prime pronunce del giudice amministrativo relative alla nuova formulazione dell’art. 54, particolarmente T.A.R. Lazio, sez. II, 22 dicembre 2008 n. 12222, per i primi commenti M. PIAZZA, *Ordinanza antiprostituzione per il buon costume o scostumatamente anti-Costituzione?*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 4024 ss.; S. PELLIZZARI, *Poteri di ordinanza, sicurezza urbana e sindacato del giudice amministrativo*, in *Le Regioni*, 1/2, 2010, pp. 196 ss.

<sup>22</sup> Le ordinanze sulla tossicodipendenza che sanzionano chi è intento a drogarsi in pubblico in realtà non sono numerose, soprattutto se messe a confronto con la consistente mole di ordinanze anti-alcool di cui i Sindaci sembrano fare un uso molto frequente, su questi profili cfr. I. RUGGIU, *Le ordinanze dei sindaci ex art. 54 T.U.E.L. in tema di bevande alcoliche e tossicodipendenza*, in *Le Regioni*, 1/2, 2010, pp. 299 ss.

<sup>23</sup> Le principali condotte sanzionate sono talvolta riconducibili a un generico esercizio dell’accattonaggio e della mendicizia (ad esempio l’ordinanza del Sindaco del Comune di Tubigo, n. 86, 13 novembre 2008), talaltra si tratta di condotte maggiormente specificate come per l’ipotesi dell’accattonaggio molesto (per esempio l’ordinanza del Sindaco del Comune di Alba, n. 10, 24 gennaio 2009), oppure dell’accattonaggio con infanti, minori o animali (per esempio l’ordinanza del Sindaco del Comune di Pisa, n. D-08/8, 24 gennaio 2009). Cfr. S. ROSSI, *Note a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicizia*, in *Le Regioni*, 1/2, 2010, pp. 277 ss.

<sup>24</sup> W. GIULIETTI, *op. cit.*, p. 5; F. FURLAN, *op. cit.*, pp. 144 ss. Alcune osservazioni in tal senso anche in F. CORTESE, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del Sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l’intreccio?*, in *Le Regioni*, 1/2, 2010, pp. 123 ss. Sugli interrogativi concernenti la possibilità di ledere diritti di rango costituzionale C. CARUSO, *Da Nottingham a La Mancha: l’odissea dei sindaci nell’arcipelago dei diritti costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2, 2010, pp. 15 ss.; sui provvedimenti concernenti in particolare l’immigrazione clandestina si vedano invece le considerazioni di S. SILVERIO, *Sulla condizione dello straniero extracomunitario: in particolare sull’immigrato clandestino ovvero irregolare*, in *Politica del diritto*, 2009, pp. 639 ss.

<sup>25</sup> P. BONETTI, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, in *Le Regioni*, 1/2, 2010, pp. 440 ss.; v. anche L. BOSCALLI, *Art. 54 T.U.E.L.: possibili interpretazioni, profili di dubbia costituzionalità*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

<sup>26</sup> Alcune considerazioni sulle soluzioni che la Corte costituzionale potrebbe adottare sono state fatte da W. GIULIETTI, *op. cit.*, pp. 8 - 9.

norme legislative vigenti, mirando a individuare soltanto attività concrete poste a difesa del rispetto delle norme che già regolano la vita civile<sup>27</sup>.

È evidente, inoltre, che estendendo questo nuovo potere di ordinanza sindacale ai campi della “sicurezza urbana” e dell’“incolumità pubblica” – solo recentemente precisati dalla Corte costituzionale<sup>28</sup> – si mettono in discussione anche gli ulteriori profili riguardanti il ruolo e le responsabilità del Sindaco<sup>29</sup>, nonché il coordinamento di questi provvedimenti con le norme regionali e con i regolamenti comunali. Il Sindaco, infatti, guadagna una quota consistente di potere a danno di quello centrale rappresentato dal Prefetto, che qui invece sembra assumere una posizione suppletiva e sicuramente più marginale<sup>30</sup>. In più, non appare di minor conto il problema del coordinamento con le norme regionali in materia di polizia locale già esistenti<sup>31</sup>, e della sovrapposizione con l’area di potestà regolamentare del Consiglio comunale, in particolar modo in materia di polizia locale. Qui l’ipotesi che un’ordinanza sindacale e un regolamento comunale si occupino in maniera difforme della stessa situazione, necessita di una risoluzione caso per caso, col rischio di una rottura nei rapporti tra il Consiglio comunale ed il Sindaco<sup>32</sup>.

In ultimo, la modifica del nuovo potere di ordinanza attribuito al Sindaco impone una breve riflessione anche sulla configurabilità del reato di cui all’art. 650 c.p. (*Inosservanza dei provvedimenti dell’Autorità*) in caso di violazione di un’ordinanza non contingibile ed urgente. Trattandosi di trasgressioni a provvedimenti dell’autorità in materia di pubblica sicurezza al fine di prevenire e reprimere reati, si potrebbe aprire per il trasgressore lo scenario di una sanzione penale. Si può tuttavia affermare con ragionevole fermezza che si tratta, oramai, di un’ipotesi configurabile solo in astratto; su questo profilo, infatti, la dottrina maggioritaria e la giurisprudenza hanno concordato sulla non applicabilità della suddetta contravvenzione per violazione delle “ordinanze ordinarie”<sup>33</sup>, assoggettando queste ultime alla disciplina sanzionatoria amministrativa prevista dall’art. 7-bis comma 1-bis del decreto legislativo n. 267 del 2000<sup>34</sup>.

Rimane, in fondo, un problema di insicurezza e disuguaglianza. Di là delle difficoltà di coniugare il nuovo potere del Sindaco con il testo costituzionale e con le competenze degli altri organi di potere, c’è l’impressione di partecipare a un processo d’inesorabile aumento dell’incertezza (*uncertainization*) e della «paura diffusa, sparsa, indistinta, libera, disancorata, fluttuante, priva di un indirizzo o di una causa chiari»<sup>35</sup>.

<sup>27</sup> Su questa ipotesi si veda L. VANDELLI, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, ora in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); P. BONETTI, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, cit., pp. 439 ss.

<sup>28</sup> Con la sentenza 196 del 2009 la Corte costituzionale ha dichiarato infondato il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Provincia Autonoma di Trento e Bolzano nei confronti del decreto del Ministero dell’Interno del 5 agosto 2008, affermando che esso ha per oggetto «esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati», delimitando quindi i poteri esercitabili dai Sindaci a «quelli finalizzati all’attività di prevenzione e repressione dei reati»; cfr. P. BONETTI, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, cit., p. 432.

<sup>29</sup> M. CARDILLI, *op. cit.*, p. 9.; sul nuovo ruolo ricoperto dai Sindaci anche G. MELONI, *Il potere ordinario dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>30</sup> Sui rapporti tra il Sindaco e il Prefetto alla luce del novellato art. 54, comma 4 del T.U.E.L., nonché sulla difficile configurazione di un rapporto gerarchico tra i due organi si veda F. FURLAN, *op. cit.*, pp. 152 - 155, in cui l’Autore prende in considerazione anche l’ipotesi del potere sostitutivo del Prefetto previsto nel nuovo testo.

<sup>31</sup> È il caso, ad esempio, della normativa regionale sulla polizia locale della Regione Lombardia (L. R. n. 4 del 14 aprile 2003), che già prevedeva la possibilità di avvalersi di guardie giurate che segnalassero eventi capaci di arrecare danno o disagio, «con funzioni ausiliarie, al fine di assicurare alla polizia locale un’efficace forma di sostegno nell’attività di presidio del territorio». Più in generale, sul potere di ordinanza del Sindaco tra competenze statali e competenze regionali si veda F. CORTESE, *op. cit.*, pp. 123 ss.

<sup>32</sup> Su questo punto F. FURLAN, *op. cit.*, pp. 149 ss.

<sup>33</sup> C. RUGA RIVA, *Diritto penale e ordinanze sindacali. Più sanzioni per tutti, anche penali?*, in *Le Regioni*, 1/2, 2010, pp. 385 ss.; M. GROTTI, *Potere di ordinanza e diritto penale sostanziale*, in *Le Regioni*, 1/2, 2010, pp. 397 ss., in particolare p. 398 dove l’Autore esamina anche l’ipotesi di un’interpretazione correttiva dell’art. 650 c.p., da intendersi non come sanzione penale riferita a qualunque provvedimento amministrativo, bensì soltanto a provvedimenti amministrativi che abbiano contenuto specifico e concreto. Su questi aspetti, ancora, P. BONETTI, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, cit., p. 432. In particolare sull’inapplicabilità dell’art. 650 c.p. ai c.d. lavavetri C. RUGA RIVA, *Il lavavetri, la donna col burqua e il Sindaco. Prove atecniche di “diritto penale municipale”*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2008, pp. 135 ss., che qui richiama i casi delle ordinanze fiorentine sui c.d. lavavetri e le ordinanze che minacciavano l’applicazione del reato di mascheramento in luogo pubblico per le donne con indosso il burqua.

<sup>34</sup> C. RUGA RIVA, *Diritto penale e ordinanze sindacali. Più sanzioni per tutti, anche penali?*, cit., p. 388: «anche laddove in ipotesi fosse astrattamente applicabile l’illecito penale, esso soccomberebbe all’illecito amministrativo ai sensi dell’art. 9, comma 1, l. 689/1981, risultando il secondo speciale, quanto meno *ratione loci*, rispetto al primo».

<sup>35</sup> Z. BAUMAN, *La società dell’incertezza*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 4. Sulla crescente percezione di insicurezza dei cittadini M. AINIS, *Le libertà negate. Come gli italiani stanno perdendo i loro diritti*, Rizzoli, Milano, 2004, pp. 220 - 224; M. AINIS, *L’ossessione della sicurezza genera insicurezza*, in *La Stampa*, 4 luglio 2009; M. FIORILLO, *Guerra e diritto*, Laterza, Roma - Bari, 2009, pp. 149 - 150; A. PAJNO - V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in *La sicurezza urbana*, A. Pajno (a cura di), [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). In tal

Perciò, se è vero che l'inserimento di nuovi divieti e l'estensione di alcuni limiti dovrebbero favorire l'affermazione di un sistema più controllato e sicuro, essi producono allo stesso tempo una notevole frammentazione sociale, aumentando nel cittadino la percezione d'insicurezza. Una frammentazione oltre che sociale anche giuridica. Infatti, la differenziazione territoriale dei divieti oltre a caricare ulteriormente un sistema normativo già appesantito e dislocare la funzione normativa dagli organi legislativi agli apparati amministrativi<sup>36</sup>, comporta la nascita di una quantità incalcolabile di "micro-ordinamenti"<sup>37</sup>. Aumenta in questo modo la probabilità di situazioni di disuguaglianza legate alla sola residenza o permanenza in un determinato luogo, fino a ipotizzare realisticamente che solamente saltando dal confine di un Comune all'altro potrebbe essere vietato (oppure no) esporre il crocifisso all'interno di una scuola, commercializzare bevande alcoliche o addirittura indossare il *burqua*<sup>38</sup>, con un'evidente e profonda incisione sui diritti e le libertà individuali.

---

senso anche C. RUGA RIVA, *Il lavavetri, la donna col burqua e il Sindaco. Prove atecniche di "diritto penale municipale"*, cit., p. 133: «I cittadini chiedono sicurezza contro tipologie di persone altre, percepite come, letteralmente *mal-viventi* (...), o *diverse* (...)».

<sup>36</sup> A. LORENZETTI - S. ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene, Napoli, 2009; M. CARDILLI, *op. cit.*, p. 6.

<sup>37</sup> Sui riflessi che la frammentazione territoriale dei divieti ha sul principio di uguaglianza M. CARDILLI, *op. cit.*, p. 6; A. LORENZETTI, *Le ordinanze sindacali e il principio di uguaglianza: quali garanzie?*, in *Le Regioni*, 1/2, 2010, pp. 93 ss. Sulla creazione di "micro-ordinamenti" si veda E.C. RAFFIOTTA, *Problemi in tema di potestà normativa degli enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, pp. 245 ss.; A. LORENZETTI - S. ROSSI (a cura di), *cit.*

<sup>38</sup> Solo per qualche esempio si veda l'ordinanza emessa dal Sindaco del Comune di Scarlino, n. 174 del 5 novembre 2009 sull'esposizione del crocifisso negli edifici scolastici; e l'ordinanza del Sindaco del Comune di Varallo Sesia, n. 100 del 24 agosto 2009 sul divieto di utilizzo del *burqua*, su cui ampiamente A. LORENZETTI, *Il divieto di indossare "burqua" e "burquini". Che "genere" di ordinanze?* in *Le Regioni*, 1/2, 2010, pp. 349 ss.