

VITTORIO ITALIA
*già Professore ordinario di Diritto amministrativo
nell'Università Statale di Milano*

ORDINANZE D'URGENZA DEI SINDACI E LEGGI REGIONALI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le ordinanze contingibili ed urgenti dei sindaci nelle leggi comunali e provinciali e nell'articolo 54, comma 4 del Testo unico degli enti locali del 2000. – 3. Le modifiche introdotte nel 2008 all'articolo 54, comma 4, del Testo unico degli Enti locali e le imprecisioni sostanziali e formali di esse. – 4. Le ordinanze di diverso contenuto emanate dai sindaci e la posizione della giurisprudenza. Le eccezioni di incostituzionalità del T.A.R. Veneto, sez. III, 6 aprile 2010, n. 981. – 5. La nuova modifica dell'articolo 54, comma 9, stabilita dall'articolo 8 del decreto legge 12 novembre 2010, n. 187. – 6. Le competenze regionali e la possibilità di un coordinamento legislativo sulla disciplina della sicurezza urbana e dell'incolumità pubblica. – 7. Aspetti negativi e positivi di tale coordinamento. – 8. Conclusioni.

1. *Premessa*

Il presente articolo ha come oggetto il quesito se le Regioni possano intervenire legislativamente ai fini di un coordinamento delle ordinanze che sono emanate dai sindaci in materia di sicurezza urbana e di incolumità pubblica.

Questo quesito non è stato considerato dalla dottrina, ma esso merita di essere vagliato, sia per l'attualità del problema, sia perché le norme che regolano la potestà di ordinanza dei sindaci sono imprecise. La giurisprudenza ha annullato molte di queste ordinanze e si è ora in attesa della sentenza della Corte costituzionale che giudicherà sulla legittimità costituzionale di queste norme. È quindi opportuno inquadrare il problema, esaminando le norme che hanno disciplinato e che disciplinano le ordinanze dei sindaci.

2. *Le ordinanze contingibili ed urgenti dei sindaci nelle leggi comunali e provinciali e nell'articolo 54, comma 4 del Testo unico degli enti locali del 2000*

Le leggi comunali e provinciali del 1915 e del 1934 hanno attribuito al sindaco la potestà di emanare delle ordinanze per risolvere delle situazioni *contingibili* (cioè improvvise, impreviste ed imprevedibili) ed *ur-*

genti (cioè che non consentivano ritardi) ¹. Il sindaco, che aveva allora anche poteri di gestione, è stato ritenuto l'autorità più adatta per intervenire e risolvere questi problemi. Vi sono poi state altre leggi del secolo scorso che – su argomenti specifici, relativi a problemi sanitari, di viabilità, ecc. – hanno ribadito questa potestà, precisandone alcune modalità ².

¹ Cfr. r.d. 4 febbraio 1915, n. 148 – Testo unico della legge comunale e provinciale, art. 153: “Appartiene pure al sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica sulle materie di cui al n. 9 dell'articolo 217, nonché di igiene pubblica, e di far eseguire gli ordini relativi a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale in cui fossero incorsi”.

Cfr. art. 55 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383: “Il Podestà adotta i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di edilizia, polizia locale e igiene, per motivi di sanità o di sicurezza pubblica, e fa eseguire gli ordini relativi, a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale, qualora il fatto costituisca reato. Ove il Podestà non provveda, provvede il Prefetto con propria ordinanza o a mezzo di Commissario”.

² Cfr., ad esempio, le seguenti ipotesi nel *settore sanitario*:

- Ordinanze per la non attivazione o l'allontanamento di stabilimenti o depositi insalubri o pericolosi (art. 216 del Testo unico delle leggi sanitarie del 1934);
 - Ordinanze per impedire pericoli o danni alla salute pubblica (art. 217 del Testo unico delle leggi sanitarie);
 - Ordinanze di sgombero di locali non abitabili (art. 222 del Testo unico delle leggi sanitarie, e d.P.R. 22 aprile 1994, n. 425, ed artt. 24, 25, 26 del d.P.R. 380/2001);
 - Ordinanze per la riparazione di casa rurale (art. 223 del Testo unico delle leggi sanitarie);
 - Ordinanze per rimuovere le cause di insalubrità degli alberghi (art. 232 del Testo unico delle leggi sanitarie);
 - Ordinanze per impedire la moltiplicazione delle mosche (art. 263 del Testo unico delle leggi sanitarie);
 - Ordinanze per l'esecuzione d'ufficio delle prescrizioni per l'apertura di cave (art. 327 del Testo unico delle leggi sanitarie);
 - Ordinanze per l'attuazione dei trattamenti sanitari obbligatori (artt. 33 e 34 della legge 833/1978);
 - Ordinanze per la difesa contro le malattie infettive nelle scuole (art. 46, d.P.R. 1518/1967);
 - Ordinanze di sgombero per l'eliminazione delle abitazioni malsane (art. 2, l. 9 agosto, 1954, n. 640);
 - Ordinanze per la tutela dall'inquinamento acustico (art. 7, l. 447/1995);
 - Ordinanze per la prevenzione dell'inquinamento atmosferico (l. 4 novembre 1977, n. 413, ed art. 2 del d.m. 21 aprile 1999, n. 163);
 - Ordinanze in materia di smaltimento dei rifiuti (art. 192, d.lgs. 152/2006);
 - Ordinanze contro il fumo nei locali della pubblica amministrazione (art. 52, comma 20, l. 448/2001);
 - Ordinanze in materia di balneazione (d.P.R. 8 giugno 1982, n. 470 e succ. mod.).
- Sono poi previste altre ordinanze dei sindaci nel *settore veterinario, degli alimenti, delle strade e della circolazione, dei trasporti, dell'edilizia, del commercio, ecc.* Si vedano, ad esempio:

Anche queste leggi avevano un denominatore comune, e cioè che queste ordinanze erano emanate dal sindaco in qualità di Ufficiale di Governo erano di carattere eccezionale (*extra ordinem*), e potevano essere emanate soltanto in casi contingibili ed urgenti.

Nel 1990 la legge 142 sull'ordinamento degli Enti locali, ha mantenuto questi parametri³. Nel 2000, il Testo unico degli Enti locali ha confermato la potestà di ordinanza del sindaco, ma sempre come un *potere eccezionale*, che poteva essere esercitato soltanto *in casi contingibili ed urgenti*⁴. Questa linea costante era basata su un criterio logico e di equilibrio tra gli organi dell'ente locale.

- Ordinanze d'urgenza sulla proprietà privata e sulle controversie intorno a contratti di lavoro e somministrazioni (art. 7 ss., l. n. 2248/1865, all. E);
- Ordinanze d'urgenza di inabilità e chiusura di una cava (r.d. 3 febbraio 1901, art. 100);
- Ordinanze d'urgenza nella quale si ordina ai cittadini di prestare la propria opera al manifestarsi di malattie infettive (art. 258 t.u. delle leggi sanitarie);
- Ordinanze d'urgenza sugli immobili per motivi sanitari (art. 353 t.u. delle leggi sanitarie);
- Ordinanze per il ricovero d'urgenza degli ammalati di tubercolosi (art. 280 t.u. delle leggi sanitarie);
- Ordinanze per la sospensione delle lezioni in casi gravi ed urgenti (art. 139, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112).

Altre ordinanze d'urgenza sono chiamate "ordinanze di necessità", ma riguardano anch'esse situazioni di urgenza. Si pensi, ad esempio, alle:

- Ordinanze di necessità per la tutela delle strade (art. 76, l. 2248/1865, all. F);
- Ordinanze di necessità per la tutela delle opere idrauliche (art. 62, r.d. 25 luglio 1904, n. 523);
- Ordinanze di necessità per la requisizione finalizzata alla creazione di ospedali e cimiteri (art. 353 t.u. delle leggi sanitarie e art. 49 d.P.R. 327/2001);
- Ordinanze di necessità in materia di igiene e sanità pubblica, polizia veterinaria e vigilanza sulle farmacie (art. 32, l. 833/1978);
- Ordinanze di necessità in materia di protezione civile (art. 15, comma 3, l. 225/1995 e 15, l. 1° aprile 1981, n. 121);
- Ordinanze di necessità in materia di rifiuti (art. 191, d.lgs. 152/2008);
- Ordinanze di necessità per la bonifica dei siti inquinati (art. 244, d.lgs. 152/2006);
- Ordinanze di necessità in caso di emergenze sanitarie e di igiene pubblica (art. 50, commi 5 e 6 d.lgs. 267/2000);
- Ordinanze di necessità per la tutela della salute degli utenti delle acque destinate al consumo umano (d.P.R. 24 maggio 1988, n. 236 e d.m. 26 marzo 1991).

³ Legge 142/1990, art. 38, comma 2: "Il sindaco, quale ufficiale del Governo adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità del cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al Prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica".

⁴ L'art. 54, comma 2, del Testo unico del 2000 attribuiva al sindaco il potere di adottare, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti

3. Le modifiche introdotte nel 2008 all'articolo 54, comma 4, del Testo unico degli enti locali e le imprecisioni sostanziali e formali di esse

Nel 2008, con decreto legge 23 maggio n. 92, convertito in legge n. 125/2010, è stato modificato il comma 4 dell'articolo 54. Da un lato, si è attribuito al Ministro dell'interno il potere di stabilire l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4, anche con riferimento alle definizioni relative all'incolumità pubblica ed alla sicurezza urbana⁵.

ti contingibili ed urgenti: "al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini". Si vedano, su questa norma, tra i molti, AV.VV. (a cura di V. ITALIA) *Testo unico degli enti locali*, Milano, 2001, Giuffrè, I, 574; BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli Enti locali*, Bologna, 2002.

⁵ In tal modo si è attribuito al Ministro dell'interno un potere normativo, che non appare giustificato né da una delegificazione, né da una pretesa delega, stante i rigorosi limiti stabiliti dall'articolo 76 Cost. alla delegazione legislativa. Il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 ha definito la nozione di "sicurezza urbana" come "un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste in difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorarne le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale". L'"incolumità pubblica" è stata definita come l'"integrità fisica della popolazione". Le situazioni relative alla "sicurezza urbana" ed alla "incolumità pubblica" che possono essere disciplinate dal potere di ordinanza dei sindaci, sono le seguenti:

a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo *spaccio di stupefacenti*, lo *sfruttamento della prostituzione*, l'*accattonaggio con impiego di minori e disabili*, e di fenomeni di violenza legati anche all'*abuso di alcool*;

b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il *danneggiamento al patrimonio pubblico e privato*, o che ne impediscono la *fruibilità* e determinano lo *scadimento della qualità urbana*;

c) l'*incuria*, il *degrado* e l'*occupazione abusiva di immobili*, tali da favorire le situazioni già previste nelle precedenti lett. a) e b);

d) le situazioni che costituiscono *intralcio alla pubblica viabilità* o che alterano il *decoro urbano*, in particolare quella di *abusivismo commerciale* e di *illecita occupazione di suolo pubblico*;

e) i comportamenti che, come la *prostituzione su strada* o l'*accattonaggio molesto*, possono offendere la pubblica decenza, anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati (i medesimi spazi) o che, ancora, rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

È stato rilevato da BOTTINO (in ITALIA – BOTTINO, *Il potere di ordinanza del sindaco in materia di incolumità pubblica e "sicurezza urbana" nella giurisprudenza dei TAR*, in «Foro TAR», 2010, 9) che da queste fattispecie derivano effetti importanti, poiché nella predetta elencazione sono frammiste fattispecie contemplate dall'ordinamento giuridico italiano alla stregua di veri e propri *reati* (lo sfruttamento della prostituzione, lo sfruttamento dell'accattonaggio, od il danneggiamento del patrimonio pubblico, artt. 600 e 420 del codice penale), e fattispecie (propriamente, *illeciti amministrativi*) di cui al Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773, come il divieto, di cui all'art. 154 del medesimo testo normativo, di mendicare in luogo pubblico od aperto al pubblico). Ed ancora, fattispecie con-

Dall'altro lato, si è attribuita ai sindaci la potestà di adottare, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti anche contingibili ed urgenti al fine di pervenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana ⁶.

Si devono qui svolgere due osservazioni sulle imprecisioni, sostanziali e formali, delle modificazioni al comma 4 dell'articolo 54.

La prima osservazione riguarda l'inserimento dell'avverbio "anche", nel comma 4 (provvedimenti *anche* contingibili ed urgenti). Tale inserimento comporta la conseguenza che permangono sempre le ordinanze

template e sanzionate (sempre a titolo di illecito amministrativo) nel vigente Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, quali ad esempio i possibili intralci alla circolazione nelle pubbliche vie), fattispecie in alcun modo vietate da norme di rilievo penale od amministrativo, e dunque sostanzialmente qualificabili alla stregua di "condotte libere" (la prostituzione su strada, esercitata per scelta individuale, e non per sfruttamento), nonché fattispecie delineate in maniera più generica che generale (lo "scadimento della qualità urbana", o l'"alterazione del decoro urbano"). Sempre secondo BOTTINO, da ciò discendono immediatamente effetti rilevanti sul contenuto delle singole ordinanze e, di conseguenza, sui limiti riconnessi all'esercizio del potere ad oggi conferito ai sindaci. Infatti, anche a voler ritenere l'enumerazione contenuta nell'art. 2 del decreto ministeriale alla stregua di una elencazione comunque tassativa, l'ampiezza delle fattispecie in essa enunciate (e la loro, predetta, differente natura giuridica) consente in ogni caso ai sindaci di emanare ordinanze, anche non contingibili ed urgenti, a contenuto atipico, ampio, ed estremamente diversificato.

⁶ A commento della riforma dell'art. 54 Testo unico degli enti locali, cfr., tra i molti, G. CAIA, "Incolumità pubblica" e "sicurezza urbana" nell'amministrazione della pubblica sicurezza (il nuovo art. 54 del T.u.e.l.), in www.giustamm.it («Riv. dir. pubbl.»), 2008, 10; G. CERESSETTI, *Diritti di libertà ed ordinanze contingibili ed urgenti: primi spunti di riflessione*, in questa *Rivista*, 2009, 12, 3409 ss. e, ivi, tra gli approfonditi riferimenti bibliografici al tema, in specie R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990; V. ITALIA, *I poteri di ordinanza dei sindaci*, in *Diritto e pratica amministrativa*, 2010, n. 9.; ID., *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Milano, 2010; M. LUCCA, *Le ordinanze del sindaco a tutela dell'incolumità pubblica e sicurezza urbana: aspetti giuridici e profili evolutivi*, in www.lexitalia.it («Riv. dir. pubbl.»), 2010, 6; G. MELONI, *Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in www.federalismi.it («Riv. dir. pubbl. it. com. comp.»), 2009, 4; R. NOBILE, *Le ordinanze del sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, in www.lexitalia.it («Riv. dir. pubbl.»), 2009, 2; G.V. LOMBARDI, *Sicurezza urbana e provvedimenti del sindaco*, in «Guida agli Enti locali», 32, 47; V. MEOLI, *Il potere di ordinanza del sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, in «Giorn. dir. amm.», 2009, 6, 682 ss.; U. TERRACCIANO, *Prostituzione, sindaci e giudici divisi sul decoro*, in «Guida agli Enti locali», 2010, n. 29, III; A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, 2010, e ivi, in particolare, i contributi di ID., *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*; L. VANDRELLI, *Ordinanze per la sicurezza: uno strumento utile ma ancora da affinare*, 130 ss.; A. RUSSO, *Poteri di ordinanza: no ai sindaci "sceriffi"*, in «Diritto e pratica amministrativa», 2010, n. 7/8, 26; F. ZANONATO, *Sicurezza urbana, i sindaci in prima linea*, in «Guida agli Enti locali», 2008, 32, 47.

contingibili ed urgenti dei sindaci, ma che vi possono essere “anche” ordinanze dei sindaci emanate per situazioni che non sono caratterizzate dai requisiti della contingibilità e dell’urgenza. In tal modo si è determinato uno stravolgimento del sistema di queste ordinanze d’urgenza, sia in riferimento alle competenze per gli atti di gestione (che spettano ai dirigenti, e non al sindaco), sia per le competenze regolamentari del Consiglio, rafforzate ora dall’articolo 117, comma 6, della Costituzione ⁷.

La seconda osservazione riguarda un’imprecisione grammaticale determinata dalla collocazione di una *virgola* nell’articolo 54, comma 4 del Testo unico degli Enti locali. L’argomento potrebbe sembrare di scarso rilievo, ma non è così, perché le imprecisioni grammaticali modificano il significato di una frase ⁸ o di una norma. Infatti vi è una duplicità di significati nel citato comma 4, che stabilisce: “*Il sindaco (...) adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili ed urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, al fine di provvedere e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana*”. In questo comma la virgola è stata collocata dopo la parola “provvedimento” e questo errore di punteggiatura – rilevato da un attento studioso ⁹ – modifica il significato della norma. Infatti, la collocazione della virgola dopo la parola “*provvedimenti*”, se è considerata in base all’interpretazione letterale, può far ritenere che le ordinanze contingibili ed urgenti siano vincolate al rispetto dei principi generali dell’ordinamento, mentre le ordinanze non contingibili ed urgenti (cioè quelle qualificate “anche” contingibili ed urgenti) non debbano rispettare i principi generali dell’ordinamento.

Nel comma 4 dell’articolo 54 vi è quindi un’imprecisione e la virgola avrebbe dovuto essere collocata dopo la parola “*urgenti*”. Infatti, tutte le ordinanze (urgenti e no) devono rispettare il limite dei principi generali, e sarebbe assurdo pervenire alla conclusione – facilitata da questa imprecisione della punteggiatura – che le ordinanze contingibili ed urgenti in materia di sicurezza urbana ed incolumità pubblica devono rispettare i principi generali dell’ordinamento, mentre le ordinanze non contingibili ed urgenti in materia di sicurezza urbana ed incolumità pubblica, possono superare il limite dei principi generali dell’ordinamento. L’affrettata

⁷ Art. 117, comma 6, Cost.; “(...) I Comuni, le Province (...) hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

⁸ Già in passato la nota frase degli oracoli: *Andrai e tornerai non morirai in guerra*, aveva un doppio significato: positivo e beneaugurante, se la virgola era collocata dopo la parola “*tornerai*”; negativo e funesto, se la virgola era collocata dopo la parola “*non*”.

⁹ Cfr. FURLAN (F), *La disciplina del potere di ordinanza*, in «Le Regioni», 2010, 145.

modifica del comma 4 dell'articolo 54 è censurabile, e non si tratta solo di minuzie grammaticali. Il linguaggio giuridico deve essere preciso, e come ogni parola delle leggi deve essere considerata secondo il suo significato "proprio" (art. 12 delle Disposizioni sulla legge in generale), anche la punteggiatura della legge deve essere precisa, perché con essa si stabilisce la scansione delle frasi e si classificano concetti e competenze. L'interpretazione sistematica consente di risolvere questi dubbi¹⁰, ma si deve qui rilevare che la normativa relativa alle ordinanze d'urgenza dei sindaci non è basata su metodi e criteri precisi.

4. Le ordinanze di diverso contenuto emanate dai sindaci e la posizione della giurisprudenza. Le eccezioni di incostituzionalità del T.A.R. Veneto, sez. III, 6 aprile 2010, n. 981

Sulla base di queste "elastiche" ed imprecise norme, sono state emanate molte ordinanze anche al di fuori di casi di contingibilità e d'urgenza. L'oggetto di queste ordinanze ha riguardato la prostituzione su strada, la quiete pubblica, i graffiti, il divieto di asporto di bevande anche moderatamente alcoliche, il divieto di riunirsi presso le panchine davanti ad una stazione ferroviaria, il divieto di mendicare, divieto di permanere in luoghi pubblici per nuclei familiari di etnia Sinti, ecc.¹¹.

La giurisprudenza amministrativa, che ha vagliato queste ordinanze ha seguito un filo conduttore che può succintamente essere così indicato:

a) vi sono state varie sentenze di annullamento o sospensione di ordinanze¹²;

b) ha poi fatto seguito una sentenza della Corte costituzionale 1° lu-

¹⁰ Gli studiosi che hanno considerato i problemi del linguaggio e della grammatica (ad es. B. MORTARA GARAVELLI, *Le parole e la giustizia*, Torino, 2001, 79 ss.) hanno rilevato che in ogni frase, anche quelle normative, vi è l'"attrazione del verbo", che funge da perno per ogni proposizione. In conseguenza, il comma 4 dell'articolo 54 deve essere letto nel modo seguente: "il sindaco (...) *adotta* con atto motivato provvedimenti anche contingibili e urgenti, nel rispetto (...)", (e quindi con la virgola collocata dopo la parola "urgenti"). Il comma 4 dell'articolo 54 non può quindi essere interpretato secondo la sua stretta lettera, ma deve essere considerato nel suo significato logico e sistematico, con la conseguenza che tutte le ordinanze dei sindaci, sia quelle contingibili ed urgenti, sia quelle "anche" contingibili ed urgenti, (e cioè quelle non contingibili ed urgenti), devono rispettare i principi generali dell'ordinamento.

¹¹ Cfr., un elenco di ordinanze dei sindaci, emanate sulla base dell'articolo 54, comma 4, modificato, è contenuto in AA.VV., *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Cittalia (Fondazione Anci Ricerche, 2009, II ed.).

¹² Cfr. ad es., T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, sentenza 22 dicembre 2008, n. 12222; T.A.R. Veneto, sez. III, ordinanza 8 gennaio 2009, n. 22.

glio 2009, n. 196, che da un lato ha respinto le censure sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano – ma dall’altro ha precisato che la sicurezza pubblica riguarda la prevenzione dei reati, con l’importante conseguenza che le ordinanze dei sindaci non possono essere altro che quelle finalizzate all’attività di prevenzione e repressione dei reati, e non possono riguardare lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa;

c) ulteriori sentenze¹³ hanno annullato varie ordinanze, ed il T.A.R. Veneto (sez. III, ordinanza del 22 marzo 2010, n. 40) in relazione ad un’ordinanza che sanzionava la mendicizia, ha sollevato eccezione di incostituzionalità per il probabile contrasto tra l’articolo 54, comma 4, e numerose disposizioni della Costituzione¹⁴. Tra i vari argomenti contenuti nell’ordinanza di rimessione, emerge quello dell’amplissima discrezionalità di questo potere di ordinanza, perché si possono assoggettare a sanzioni dei comportamenti che non sono qualificati da norme di legge né come reati né come illecito amministrativo.

5. La nuova modifica dell’articolo 54, comma 9, stabilita dall’articolo 8 del decreto legge 12 novembre 2010, n. 187

Una nuova modifica dell’articolo 54 è avvenuta ad opera dell’articolo 8 del decreto legge 12 novembre 2010, n. 187 (Misure urgenti in materia di sicurezza, convertito in legge 17 dicembre 2010, n. 217). Questo articolo, intitolato: “Attuazione delle ordinanze dei sindaci”, ha sostituito il precedente comma 9 dell’articolo 54 del Testo unico, che ora recita: (sono indicate in neretto le parti nuove): “***Al fine di assicurare l’attuazione di provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi del presente articolo, il Prefetto ove le ritenga necessarie dispone fermo restando quanto previsto nel secondo comma dell’art. 4, le misure adeguate per assicurare il concorso delle forze di polizia. Nell’ambito delle funzioni di cui al presente articolo il Prefetto può altresì disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l’acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale***”. Nella complessa disciplina delle ordinanze d’urgenza dei sindaci, è stato

¹³ Cfr., ad es., T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 15 gennaio 2010, n. 19; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 6 aprile 2010, n. 981; T.A.R. Piemonte, sez. II, 7 luglio 2010, n. 3000; T.A.R. Toscana, sez. II, 24 agosto 2010, n. 4876; T.A.R. Puglia, sez. I, 17 agosto 2010, n. 3407; T.A.R. Sicilia, sez. III, 9 luglio 2010, n. 2954.

¹⁴ Si tratta degli articoli 2, 3, 5, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 41, 49, 70, 76, 77, 97, 113, 117 e 118.

ora coinvolto il Prefetto che – per assicurare l’attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci in base al comma 4 dell’articolo 54 – “*disporre*” (e quindi – in base alla costante regola dell’interpretazione dei verbi all’indicativo – “*deve disporre*”) “*le misure adeguate per assicurare il concorso delle Forze di polizia*”. Le finalità di queste modifiche sono rivolte ad una migliore e più ampia sicurezza urbana e sono quindi degne di approvazione, ma le modalità tecnico-giuridiche che dovrebbero realizzare queste finalità presentano alcuni aspetti critici. Infatti, non è chiaro quali possano essere queste “*misure adeguate*”, e specialmente come si possa concretizzare il “*concorso*” tra le Forze della vigilanza urbana e le Forze di polizia. Sorge poi il quesito se questo concorso debba essere stabilito di volta in volta, oppure attraverso regole generali di carattere organizzativo, ed in quest’ultima ipotesi se ciò non costituisca un’illegittima interferenza nell’autonomia organizzativa del Comune. Si deve anche rilevare che il nuovo comma 9 non è stato bene coordinato con il comma 2 dell’articolo 54, che già attribuiva al sindaco una potestà di “*concorrere*” per “*assicurare la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statale*”. Queste modifiche, che fanno sorgere parecchi problemi interpretativi, si basano su un’architettura amministrativa che è diversa da quella stabilita dalle norme costituzionali che tutelano le autonomie locali (ad es., artt. 5; 114, comma 2; 117, comma 6, ecc.).

6. Le competenze regionali e la possibilità di un coordinamento legislativo regionale sulla disciplina della sicurezza urbana e dell’incolumità pubblica

La situazione normativa e giurisprudenziale sulle ordinanze del sindaco che è stata qui succintamente delineata, consente di riproporre il quesito che è stato indicato nella premessa, e cioè se le Regioni possano avere una competenza legislativa rivolta ad un coordinamento delle ordinanze emanate dai sindaci in tema di sicurezza urbana ed incolumità pubblica.

Si è già rilevato che la competenza di queste ordinanze, radicata innanzitutto nel sindaco come ufficiale di Governo, si è estesa ad una competenza territorialmente più ampia, di livello provinciale, basata sulla figura e nelle competenze del Prefetto che – come è noto – rappresenta il potere esecutivo della Provincia. Vi è stato quindi un ampliamento dello “spazio giuridico” nel quale intervengono le ordinanze con il coinvolgimento dell’autorità prefettizia nella predisposizione delle “misure necessarie” per l’attuazione di queste ordinanze.

Questa linea tendenziale tende ora, da un ambito provinciale, verso

il più ampio ambito regionale. Infatti, in materia di sicurezza urbana (che è stata considerata come una specificazione territoriale della sicurezza pubblica ¹⁵), sono già intervenute delle leggi di Regioni a statuto ordinario, sulla base dell'articolo 117, comma 2, lett. *b*), in materia di polizia amministrativa locale. Queste leggi riguardano attività di coordinamento, di favore per iniziative svolte in forma associata da Comuni, con l'obiettivo di creare un sistema integrato di sicurezza, in un quadro di ordinata e civile convivenza. Queste finalità sono perseguite con finanziamento di progetti e iniziative ¹⁶, con convenzioni, e le norme emanate non interferiscono con le attuali competenze.

Orbene, se si considera che la polizia municipale è soggetta anche ad una disciplina regionale ¹⁷, si possono prevedere delle interferenze tra queste competenze, e proprio in questa prospettiva possono essere giustificate delle leggi regionali che siano come norme di principio rivolte a stabilire dei limiti alle diversità esistenti nelle ordinanze di sindaci di Comuni della stessa Provincia, ed anche di Comuni della stessa Regione.

7. Aspetti negativi e positivi di tale coordinamento

La tesi che è stata accennata potrebbe essere contrastata da varie obiezioni.

Innanzitutto, si potrebbe rilevare che l'attuale disciplina normativa della sicurezza urbana e dell'incolumità pubblica è già molto intricata, ed un intervento legislativo regionale aggraverebbe questo intreccio di competenze. In secondo luogo, sarebbero aggravate le interferenze tra la sicurezza pubblica, la sicurezza urbana, la polizia amministrativa, la polizia locale, e

¹⁵ Cfr., tra i vari Autori che si sono occupati del problema, RUGARIVA, in «Le Regioni», 2010, 391. Altri Autori hanno ritenuto che la sicurezza urbana rientra nei tradizionali concetti di sicurezza e di ordine pubblico (ad es. CAJA) o che si tratta di una sicurezza pubblica minore (ad es., PAINO). Secondo VANDELLI, non si tratterebbe di una nuova materia, ma “il punto di intersezione tra materia e competenze diverse”, tra le quali l'ordine pubblico. V. anche le considerazioni di BONETTI, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, in «Le Regioni», 2010, 430, 436, 438 ss., e di GIUPPONI (T.), “*Sicurezza urbana*” e ordinamento costituzionale, in «Le Regioni», 2010, 49.

¹⁶ Cfr. ad es., Regione Emilia-Romagna n. 117/2000; l.r. Piemonte n. 23/2007; l.r. Lombardia n. 4/2003. V. anche la l. Provincia autonoma di Trento, n. 8/2005.

Cfr. ad es., l.r. Toscana n. 27/2001; l.r. Umbria n. 29/2002; l. Veneto n. 9/2002; l.r. Marche n. 11/2002.

¹⁷ Cfr. sul punto, CORTESE (F.), *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio?* In «Le Regioni», 2010, 123 ss.

la polizia di Stato, e le competenze legislative statali esclusive sarebbero vulnerate da interventi legislativi regionali. In terzo luogo, tali interventi legislativi regionali violerebbero le autonomie locali comunali e provinciali, fissate negli articoli 5, 114, comma 2; 117, comma 6 della Costituzione. In quarto luogo, questi problemi sono problemi *locali* di sicurezza *urbana*, e quindi della *città*, e la prevenzione e la soluzione di questi problemi è stata demandata al sindaco, che è in questo caso Ufficiale di Governo, ma che è sempre capo dell'amministrazione comunale, e quindi di un'amministrazione con dimensioni locali. In definitiva, il previsto intervento legislativo regionale sarebbe costituzionalmente illegittimo e politicamente inopportuno.

Ma a queste obiezioni si potrebbe replicare con altri argomenti.

Infatti, si potrebbe rilevare che le Regioni possono intervenire sui problemi della polizia locale, ed i problemi della sicurezza urbana (dato l'attuale sistema delle comunicazioni sempre più facili e rapide) deve essere considerato in un ambito spaziale più ampio dei confini comunali e provinciali. La sicurezza urbana e l'incolumità pubblica nei centri abitati sono pienamente tutelate soltanto se la prevenzione e repressione operano al di là dei confini comunali e provinciali. Lo spazio giuridico di queste ordinanze non può essere circoscritto dai confini comunali come se ogni Comune fosse ancora cinto da mura medioevali. Aggiungasi che le norme vigenti prevedono già delle ipotesi di ordinanze che hanno delle conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei Comuni contigui e limitrofi, ed attribuiscono (comma 5 dell'articolo 54) al Prefetto la potestà di indire delle "conferenze" alle quali possono prendere parte i sindaci interessati, il Presidente della Provincia e, qualora sia ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento. Tutto ciò conferma che i problemi della sicurezza urbana e dell'incolumità pubblica sono già considerati in una prospettiva più ampia del passato, ed appare logico che attualmente questa linea tendenziale sia incrementata e coincida con i confini regionali.

8. Conclusioni

Il problema delle competenze legislative regionali, ai fini di un coordinamento delle ordinanze (d'urgenza e no) dei sindaci, è un problema *de iure condendo* di un futuro prossimo. Gli stessi statuti regionali potranno stabilire questi obiettivi di coordinamento, che saranno poi precisati dalle leggi regionali. Lo spazio giuridico per i problemi della sicurezza urbana e dell'incolumità pubblica, ha certamente il suo nucleo nella dimensione comunale, ma perché vi sia un efficace "scudo giuridico" è necessario che sia previsto uno "spazio giuridico" a livello regionale.

