Il potere di ordinanza del Sindaco ex articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000 nelle disposizioni modificative del c.d. "pacchetto sicurezza"

DI MARCO CARDILLI

Le ordinanze di necessità sono state introdotte nell'ordinamento giuridico italiano dall'articolo 153 del R.D. 4 febbraio 1915 n. 148 (Testo unico della legge comunale e provinciale), che ha attribuito al Sindaco un generale potere *extra ordinem* per fronteggiare tutti i casi di urgenza e necessità in ambito locale.

Il quadro normativo di riferimento è attualmente costituito dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, (Testo Unico Enti Locali) che all'articolo 50 comma 5, nell'indicare le competenze del Sindaco quale organo responsabile dell'amministrazione comunale, stabilisce che "*(...) in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal Sindaco, quale rappresentante della Comunità locale (...)*", mentre il successivo articolo 54, recentemente novellato**,** (recante attribuzioni del Sindaco nei servizi di competenza statale), dispone che "*il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei princìpi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al Prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione."*

In sostanza, gli articoli 54 e 50 del d.lgs. n. 267/2000 attribuiscono al Sindaco lo stesso tipo di potere (d'ordinanza) sebbene in un caso esso derivi dalla qualità di ufficiale di governo, e nell'altro esso promani dalla sua funzione di amministratore locale. La prima fattispecie fa riferimento ad un'ipotesi più generica, ossia alla tutela dell'integrità fisica dei cittadini e la sicurezza urbana, mentre la seconda si rapporta ad un ambito circoscritto e più delimitato, ovvero la sanità e l'igiene pubblica.

Tuttavia, proprio le recenti modifiche apportate dal decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 24 luglio 2008 *(c.d. "Pacchetto Sicurezza")*, all'articolo 54 del d.lgs. 267/2000 ed il successivo decreto attuativo con il quale il Ministro dell'Interno, in data 5 agosto 2008, ha disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 del predetto articolo 54, anche con riferimento alle definizioni relative alla *"... incolumità pubblica e alla sicurezza urbana"*, impongono di riaprire una riflessione che le univoche pronunce della magistratura amministrativa, come si vedrà *infra*, sembravano aver acclarato.

Prima di addentrarsi negli aspetti innovativi della norma *de qua* pare, pertanto, opportuno ripercorrere i principali passaggi che hanno condotto alla corretta qualificazione dello strumento dell'ordinanza, tanto nel caso in cui il Sindaco opera

"in conformità alle leggi ed ai regolamenti", sia quando esso agisce in qualità di ufficiale del Governo emanando "provvedimenti contingibili e urgenti".
Secondo gli studi della dottrina più recente[1] conferenti ad un costante indirizzo giurisprudenziale, presupposto per l'adozione dell'ordinanza contingibile ed urgente è il pericolo di un danno grave ed imminente per l'incolumità pubblica (di qui l'urgenza di provvedere) alla quale, proprio per il suo carattere di eccezionalità, non possa farsi fronte con i rimedi ordinari apprestati dall'ordinamento (di qui la contingibilità dell'urgenza), sì da essere richiesti interventi immediati e indilazionabili da parte dell'autorità amministrativa, che si sostanziano nell'imposizione di obblighi temporanei di "fare o di non fare" a carico del cittadino[2].
La norma definisce i presupposti del potere di ordinanza del Sindaco attraverso il riferimento ad una pluralità di parametri, i quali devono essere tutti accertati dalla Pubblica Amministrazione procedente ed adeguatamente evidenziati nella motivazione dell'atto[3], esplicitando in modo univoco sia l'effettiva esistenza della situazione di pericolo imminente, sia l'inidoneità degli ordinari strumenti a disposizione della pubblica autorità per fronteggiare l'emergenza[4].
In relazione, poi, alla competenza sindacale *ex* articolo 54 del D.lgs. 267/2000, è stato rilevato che il potere di provvedere è subordinato alla sussistenza di diversi e concorrenti presupposti[5] come l'urgenza (intesa quale indifferibilità dell'atto la cui finalità è di soddisfare un'esigenza che non può essere fronteggiata con i mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento giuridico - *necessitas non habet legem*)[6], la contingibilità (intesa come attualità o imminenza di un fatto eccezionale o di un evento straordinario, accidentale ed imprevedibile che importi la ricorrenza di un grave pericolo di danno imminente)[7], la temporaneità[8] (caratteristica, quest'ultima, che attiene ai transeunti effetti del provvedimento in relazione alla conclusione dello

[1] Per approfondimenti in ordine alle ordinanze contingibili ed urgenti v. 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, I, p. 107*; G. DI RAGO, *Il sindaco e l'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti (alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione)*, Macerata, 2003, passim.; L. VANDELLI, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, Relazione presentata al Convegno organizzato dalla Prefettura di Bologna e dalla SPISA dell'Università di Bologna il 25 settembre 2008, consultabile in www.astrid-online.it. Le sentenze citate nel presente lavoro sono tutte consultabili all'indirizzo www.giustizia-amministrativa.it. In ordine al più generale "diritto amministrativo dell'emergenza", cfr. C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano 2006, p. 5 ss.
[2] Cfr. T.A.R. Piemonte, sez. II, 17 novembre 2000, n. 1182.
[3] Cfr. Cass.civ., sez. II, 19 marzo 1994, n. 2610.
[4] Cfr. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 7 dicembre 1998, n. 1511.
[5] Si veda T.A.R. Basilicata, 13 settembre 2005, n. 767.
[6] Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 9 ottobre 2002 n. 5423, oltreché T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 21 ottobre 2003, n. 4851.
[7] Cfr. T.A.R. Umbria, 11 febbraio 1998, n. 152.
[8] Cfr. Autorita' di vigilanza sui lavori pubblici, determinazione 14 gennaio 2004, n. 1/04.

stato di necessità)[9], il preventivo accertamento, da parte degli organi competenti, della situazione di pericolo o di danno che s'intende fronteggiare, la competenza del Sindaco attribuita da norme di rango superiore ad intervenire *extra ordinem* nelle materie oggetto dell'ordinanza[10].

Altro carattere che qualifica le ordinanze in oggetto è proprio quello della c.d. "proporzionalità". Quest'ultimo parametro fa obbligo ad ogni autorità amministrativa di prescegliere e di adottare, nell'esercizio dei propri poteri, lo strumento meno gravoso a carico dei soggetti destinatari.

Pertanto, sotto il profilo del merito amministrativo, le ordinanze contingibili e urgenti devono far fronte alle situazioni di pericolo utilizzando, ove possibile, misure che salvaguardino l'interesse pubblico con il minor sacrifico possibile di quello privato[11].

Quindi, ancorché libero nei contenuti, detto potere resta in definitiva assoggettato al doppio limite dell'operata predeterminazione legislativa dei settori di intervento entro cui lo stesso può essere utilizzato e della necessità della piena corrispondenza dei presupposti oggettivi con le finalità specifiche da perseguire[12].

Restano ferme le competenze del Sindaco quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge, ai sensi dell'articolo 50, comma 4 del d.lgs. n. 267/2000, all'interno delle quali il primo cittadino opera attraverso lo strumento dell'ordinanza[13], nonché quelle previste dal successivo comma 5 in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, per le quali sono ammessi interventi di natura dispositiva, straordinaria e derogatoria in tutti i casi contingibili ed urgenti[14].

Il novellato articolo 54 del d.lgs. n. 267/2000 disciplina le funzioni del Sindaco quale ufficiale di governo che in tale veste opera come organo dello Stato, ricoprendo importanti funzioni altrimenti di competenza direttamente di strutture statali.

---

[9] A tal proposito vedi Cass. Pen., sez III, 16 dicembre 1997, n. 3257, in merito alla constatazione che il principio della "temporaneità del provvedimento straordinario" non risulta violato " con l'apposizione di un termine *incertus,* purché si tratti di un termine serio e ragionevole".

[10] Tra gli altri, si veda Consiglio di Stato, sez. V, 8 maggio 2007, n. 2109; Consiglio Stato, sez. VI, 27 febbraio 2001, n. 1374; Consiglio di Stato, Sez. V, 30 marzo 1998 n. 377; Consiglio Stato, sez. V, 29 luglio 1998, n. 1128; T.A.R. Toscana, sez. I, 23 febbraio 2000 n. 323; T.A.R. Piemonte, sez. I, 15 gennaio 1998 n. 12; T.A.R. Emilia-Romagna, Sez. I, 11 gennaio 1997, n. 29.

[11] Cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 16 aprile 2003, n. 1990.

[12] V. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 23 novembre 1999, n. 3035.

[13] Un esempio può essere fornito dall'ordinanza sindacale in materia di rifiuti *ex* articolo 14, comma 3, del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, attraverso la quale il Sindaco impone al proprietario di un'area di bonificarla, in relazione a rifiuti tossici e nocivi su di questa sversati o abbandonati.

[14] A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, possono richiamarsi, inoltre, la legge 24 febbraio 1992, n. 225, che attribuisce al Sindaco la qualità di autorità comunale di protezione civile, e la legge n. 23 dicembre 1978, n. 833, articolo 13, che qualifica il Sindaco come autorità sanitaria locale.

Le innovazioni, non di poco conto, rinvenibili nel c.d. pacchetto sicurezza e nel c.d. "Decreto Maroni" [15], attuativo del comma 4-bis del novellato articolo 54 del d.lgs. n. 267/2000, possono così essere riassunte:

- estensione del potere di ordinanza sindacale, sia in casi caratterizzati da contingibilità e urgenza sia in casi non urgenti e non contingibili, come sembrerebbe attestare la presenza dell'avverbio "anche" nella locuzione testuale, in un gran numero di materie – o meglio di situazioni - attribuite dal decreto del Ministro dell'Interno al capo dell'amministrazione locale nella sua qualifica di ufficiale del governo;
- conferma del presupposto delle «gravi ragioni», che vale sia per le ordinanze "ordinarie", sia per quelle contingibili e urgenti (gli atti devono essere finalizzati a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana);
- individuazione pragmatica, più che ontologica, della "incolumità pubblica" e della "sicurezza urbana" quali beni superiori oggetto di specifica tutela da eventuali gravi pericoli;
- elencazione dei campi di intervento ricondotti ai concetti di"incolumità pubblica" e "sicurezza urbana" nei quali il Sindaco deve, o meglio, può intervenire al ricorrere dei predetti gravi pericoli con lo strumento che riterrà più idoneo.

Ai sensi del quadro normativo evidenziato, spicca l'attuale ruolo del Sindaco come massima autorità locale in materia di "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana"[16].
Esso agisce nella duplice veste di ufficiale del governo e di rappresentante dell'ente locale più vicino ai cittadini, in perfetta sintonia con i principi di sussidiarietà[17] introdotti dalla riforma del titolo V della costituzione, relegando la funzione del Prefetto ad una posizione suppletiva attivabile solo nel caso di inerzia (non adozione dei provvedimenti da parte del Sindaco - v. articolo 54, comma 11 -), di necessità di un coordinamento sovracomunale (indizione di conferenze territoriali – v. articolo 54, comma 5 -) o per la predisposizione degli strumenti operativi necessari all'attuazione dei provvedimenti stessi.
La portata del potere sindacale di intervento trova in realtà due limiti:

- uno di carattere procedurale, legato all'adempimento della preventiva comunicazione al Prefetto dell'adottando provvedimento, al fine di garantire a quest'ultimo la possibilità di esercitare i poteri di direzione e vigilanza su

[15] Emesso dal Ministro dell'Interno in data 5 agosto 2008, con il quale è stato disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 del novellato articolo 54 del D.lgs. 267/2000, anche con riferimento alle definizioni relative alla "... incolumità pubblica e alla sicurezza urbana".
[16] In materia di sussidiarietà verticale e prevenzione, sussidiarietà orizzontale e precauzione, è possibile consultare F. DE LEONARDIS, *Coordinamento e sussidiarietà per l'amministrazione dell'emergenza , in Il foro amministrativo, C.d.S, 2005, fasc. n.10, p. 3118-3130.*
[17] C. BERTOLINI, *La sussidiarietà amministrativa, ovvero la progressiva affermazione di un principio, in Diritto amministrativo, 2007, fasc. n. 4, p. 895-958.*

funzioni comunque di interesse statale e tali da spingersi sino alla sospensione o annullamento degli atti ritenuti illegittimi[18];

- l'altro, di natura più strettamente giuridica, che per le ordinanze contingibili ed urgenti è da individuarsi nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, in quanto tali ordinanze non possono derogare alla Costituzione ed alle norme imperative, ma possono interagire con quelle dispositive o suppletive, proprio in base ai principi generali che in rapporto a queste consentono maggiori possibilità di intervento, mentre per l'adozione di provvedimenti a carattere ordinario è da individuarsi nei confini tracciati dalle leggi e dai regolamenti che tale potere determinano.

Peraltro, proprio per la ipotesi di ordinanze destinate a produrre effetti non provvisori ed emanate in situazioni diverse dall'indifferibilità e dall'urgenza, gli atti devono rispettare l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento, previsto dall'articolo 7 della legge n. 241/1990[19]. Con questa comunicazione i cittadini interessati hanno notizia della esistenza di un procedimento amministrativo, delle finalità che con esso vogliono essere perseguite e delle modalità per partecipare al procedimento stesso[20].

Al Sindaco spetta, quindi, il primo intervento a livello locale, anche adottando ordinanze di necessità e di urgenza, qualora sia necessario gestire l'emergenza in ambito comunale. Ciò significa che al Sindaco, in conseguenza dei poteri-doveri di vigilanza di cui all'articolo 54, comma 1 e per fronteggiare i gravi pericoli di cui al novellato comma 4 dello stesso articolo del d.lgs. n. 267/2000, spetta ordinariamente una competenza concernente la prevenzione nelle materie di ordine e sicurezza pubblica, sicurezza urbana e incolumità pubblica ed anche, straordinariamente, un potere di ordinanza *extra ordinem* al ricorrere dei presupposti sopra descritti.

Le norme del decreto-legge n. 92/2008 in esame sono atte a provocare, dunque, effetti di grande rilevanza:

- l'abdicazione da parte del potere centrale rappresentato dai Prefetti in favore di un organo elettivo rappresentativo della comunità locale di poteri normativi, derogatori e straordinari, determinando di fatto la vetustà

[18] Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076.

[19] Cfr. T.A.R. Piemonte, sez. II, 1 dicembre 2008, n. 3043, secondo cui è illegittima, per violazione dell'articolo 7, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, l'ordinanza contingibile e urgente in materia sanitaria qualora, in mancanza di "ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento", la stessa non sia stata preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento. In tal senso cfr., anche, T.A.R. Liguria, sez. I, 18-31 ottobre 2007, n. 1091, in Guida agli enti locali, fasc. 7, 2008, p. 85 ss., in base alla quale «è illegittima l'ordinanza contingibile e urgente adottata dal Sindaco, in base agli articoli 50 e 54 comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 che dispone, per la tutela della salute pubblica, la riduzione immediata delle emissioni elettromagnetiche prodotte da un impianto di trasmissione radiofonica, se tale ordinanza non è stata preceduta dalla comunicazione dell'avvio del relativo procedimento amministrativo in base agli articoli 7 e seguenti della legge n. 241/1990».

[20] Sulla esenzione dagli obblighi in materia di comunicazione dell'avvio di procedimento per le ordinanze contingibili ed urgenti vedi, ancora, T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 2 gennaio 2008, n. 3.

dell'articolo 2 del R.D. n. 773/1931, in ossequio ai più attuali principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;[21]

- la stabilizzazione crescente e strisciante dello strumento dell'ordinanza nell'ordinamento giuridico, rappresenta tuttavia una deriva della funzione normativa dagli organi legislativi agli apparati amministrativi. Una degenerazione che muove da condivisibili principi di autonomia e differenziazione, ma che finisce col favorire la creazione di tanti "micro-ordinamenti"[22] accomunati non da un filo logico-normativo, ma dall'urgenza di provvedere ad emergenze o pericoli non adeguatamente affrontati a livello nazionale[23] e perciò irrisolti e strutturali.

Si conferma, pertanto, che gli atti in questione sono adottabili nell'ambito delle materie sopra indicate, per fronteggiare gravi pericoli che non possono essere affrontati con gli strumenti normativi e regolamentari in vigore.

Tuttavia, da un punto di vista pratico, è possibile svolgere alcune riflessioni rilevanti legate alla portata ed all'estensione di tali poteri, soprattutto se esercitati in via, per così dire, "ordinaria" e, quindi, non contingibile ed urgente.

In tal caso, infatti, l'ordinanza non potrà essere derogatoria (la situazione non lo permette), ma nello stesso tempo non potrà semplicemente ribadire o richiamare fattispecie già sanzionate nell'ordinamento, sul presupposto che la sua adozione deve colmare un vuoto di tutela in relazione a situazioni residuali ritenute meritevoli.

Certo, in uno Stato afflitto da una sovrabbondante produzione normativa stratificatasi nel tempo[24], ed in un ordinamento tendenzialmente garantista, sarà difficile individuare spazi di intervento in situazioni di pericolo non già regolamentate, senza correre il rischio di violare principi informatori come l'uguaglianza del cittadino dinanzi alla legge o la riserva di legge in materia di illeciti penali od amministrativi.

Le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica non tollerano una diversificazione di interventi su base territoriale e, pertanto, tutto quanto attiene all'ordinamento penale, ma in genere tutto quanto concerne la determinazione di

---

[21] Sulla sussidiarietà come fonte vedi F. PIZZOLATO, *La sussidiarietà tra le fonti: socialità del diritto ed istituzioni, in Politica del diritto, 2006, fasc. n. 3, p. 385-409;* S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2001, p. 79 ss., con particolare riguardo agli impatti delle riforme sul tema dell'articolazione periferica dello Stato, in cui è tradizionalmente inquadrato il fenomeno della doppia veste giuridica del sindaco.

[22] Per approfondimenti sulla autonomia normativo regolamentare vedi E. C. RAFFIOTTA, *Problemi in tema di potestà normativa degli enti locali, in Le istituzioni del federalismo : regione e governo locale : bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, 2007, fasc. n. 2, p. 245-269.*

[23] Sulla alterazione delle competenze in materia di protezione civile e sulla censura mossa dal Consiglio di Stato vedi C. VENTIMIGLIA, *Una emergenza da inefficienza: poteri di ordinanza extra ordinem in materia di protezione civile, in Il Consiglio di Stato, rassegna di giurisprudenza e dottrina: organo ufficiale del Centro italiano di studi amministrativi, 2004, fasc. n. 4, p. 941-975.*

[24] Per una analisi dei costi dell'inflazione normativa consulta L. TIVELLI *"L' inflazione normativa" Il Mulino , rivista bimestrale di cultura e di politica, 2008, fasc. n. 3, p. 479-487.*

una condotta illecita, deve ritenersi di esclusiva potestà della legislazione statale, non derogabile dalla legislazione locale.

Le intenzioni del legislatore erano sicuramente quelle di offrire una opportunità in più agli amministratori locali ma, forse, ancor più semplicemente, si poteva intervenire affidando maggiori risorse strumentali ed umane agli organi deputati al controllo del territorio ed utilizzando i normali meccanismi operativi predisposti dall'ordinamento ai fini dell'accertamento e della repressione delle violazioni commesse.

In secondo luogo, non si può non rilevare che, da un punto di vista di tecnica legislativa, la scelta di mantenere in un'unica formulazione le ipotesi di ordinanza *extra ordinem* e di ordinanza "ordinaria" possa non risultare felice nella parte in cui accomuna le due ipotesi di intervento al medesimo presupposto del grave pericolo.

Orbene, se per le ordinanze *extra ordinem* tale presupposto appare coerente con il carattere transitorio della situazione di grave pericolo, altrettanto non può affermarsi per le ordinanze "ordinarie" per una serie di motivi :

1. innanzitutto perché sarebbe come riconoscere che a livello locale ci si trova ordinariamente in una situazione di grave pericolo;
2. i tempi di adozione di una ordinanza non contingibile ed urgente, da adottare pertanto nel rispetto delle procedure della 241/90, appaiono incompatibili per fronteggiare un grave pericolo;
3. se il presupposto per l'adozione di una ordinanza "ordinaria" è riconducibile alla necessità di fronteggiare gravi pericoli il suo destino sembrerebbe, salvo casi peculiari[25], quello di decadere al venir meno del grave pericolo che l'ha determinata. Né, a contrario, si può argomentare per una sussistenza *sine die* dei gravi pericoli pena un giudizio di inadeguatezza dello strumento in parola o, ancor peggio, una incapacità dell'apparato normativo di tutelare i cittadini.

In sostanza, l'ordinanza "ordinaria" sembrerebbe essere troppo vicina allo strumento regolamentare di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 267/2000 per potersi ritenere adeguata a prevenire o contrastare gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

In effetti, se si verificano i contenuti e le tipologie delle ordinanze adottate in questo primo periodo per così dire "sperimentale", ci si trova spesso di fronte a misure, prescrizioni e veti che magari sono, o dovrebbero essere previsti in regolamenti locali, evidenziando una alternativa o, ancor peggio, una sovrapposizione tra strumenti diversi con finalità altrettanto diverse[26].

[25] Cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 9 febbraio 2001, n. 580, in cui il Supremo collegio ammette la possibilità che in presenza di un'adeguata istruttoria e conseguente motivazione, si «potrebbero imporre misure non provvisorie". Sulla carenza di adeguata istruttoria propedeutica all'emanazione di un'ordinanza contingibile ed urgente cfr., invece, T.A.R. Toscana, Firenze, sez. I, 21 gennaio 2009, n. 71.

[26] Cfr. L. VANDELLI, op. cit.

Nondimeno, le prime esperienze sul campo di ordinanze "non urgenti e contingibili" evidenziano la tendenza a personalizzare i campi di intervento, inclinazione favorita da espressioni forse fin troppo "burocratiche" utilizzate nella stesura del citato "decreto Maroni" che appare pericolosamente oscillante, nel definire l'ambito applicativo del potere di ordinanza sindacale, tra stereotipate ed a volte sovrapposte tipizzazazioni di situazioni o comportamenti pericolosi per la comunità.
Le definizioni contenute nell'articolo 2 del decreto sono evidentemente il frutto dell'esperienza dei sindaci e della domanda di sicurezza dei cittadini e rispondono all'intento, in se condivisibile, di preordinare una casistica cui ricondurre le diverse situazioni che occorre contrastare, ma nella loro incertezza sono lo specchio di una società confusa ed impressionabile[27].
La lettura dell'articolo 2 del D.M. in parola sembra, invece, indicare una specifica competenza del Sindaco non tanto a prevenire e contrastare i fenomeni criminosi in se stessi, quanto "*le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi,..*" oppure "*le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento….*"o ancora "*le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano…….*", orientando l'attenzione degli amministratori verso interventi di prevenzione e repressione situazionale intesa nel significato più moderno del termine.
Una delle definizioni più note e attuali considera, infatti, la prevenzione come "l'insieme delle strategie orientate a diminuire la frequenza di certi comportamenti, siano essi considerati punibili o meno dalla legge penale, attraverso l'uso di strumenti diversi da quelli penali"[28].
Un corretto perseguimento delle politiche di prevenzione può essere intesa come grande opportunità per le amministrazioni locali, ma anche un rilevante impegno nella ricerca di soluzioni specifiche riferite a contesti locali che non si limitino ad azioni surrogatorie della normativa vigente, ma che individuino strumenti di intervento innovativi e giuridicamente compatibili che possano correttamente coinvolgere i molteplici soggetti locali interessati.
Per quanto riguarda, ad esempio, il problema della tossicodipendenza, che peraltro non è considerato reato ed è sanzionato solo amministrativamente[29], il timore e l'insicurezza che genera il fenomeno nei cittadini è sì legato alla preoccupazione di subire un reato, ma ancor più al disagio originato da situazioni, come lo spaccio o il consumo di sostanze stupefacenti in luoghi pubblici, percepite come disordine

[27] Cittalia – fondazione anci ricerche. *I piccoli comuni e la sicurezza. Analisi della percezione del senso di insicurezza dei cittadini nei piccoli comuni.* Settembre 2008 *p. 26-30.*
[28] P.ROBERT, *Les chercheurs face aux politiques de prevention*, in *Les politiques de prevention de la délinquance a l'aune de la recherché. Un bilan international,l'Harmattan*, Paris, 1991, p. 5.
29 D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 - Testo unico delle leggi in materia delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.

sociale che suscitano reazioni, se non di paura, quantomeno di sfiducia verso l'ambiente sociale di riferimento.
Ancor più eloquenti risultano essere le strategie di contrasto a livello locale di un fenomeno, anch'esso citato nel "decreto Maroni", come quello della prostituzione[30], che è pratica di per sé non vietata, ma che a causa del disturbo che arreca e sull'onda del vissuto e delle percezioni emotive viene, con ordinanza, proibita in tutte le sue forme e non contrastata con un approccio globale ancorché preventivo.
In questo senso non sembra intravedersi particolare attinenza fra le linee-guida atte ad indirizzare ed uniformare, per tutto il territorio della Repubblica, la potestà sindacale d'ordinanza in materia, indicate nel più volte citato "decreto Maroni", ed il concetto di ordine pubblico che informa il nostro ordinamento, se non a seguito di una lettura particolarmente forzata delle norme.
Se infatti la prima impressione che si ricava dal provvedimento sembra guidarci verso una concezione della sicurezza urbana quale attuazione di tipici poteri di *polizia*, ad una lettura più attenta emerge una reputazione diversa, volta a promuovere la qualità della vita, la fruibilità degli spazi comuni, la convivenza civile e la coesione sociale, considerati nel loro insieme un bene pubblico da proteggere e tutelare.
Ma la tutela che il legislatore intende affidare al governo locale non è quella normativa, cui già provvedono le fonti proprie legislative e regolamentari, ma quella amministrativa in senso stretto, di buon governo del territorio, caratterizzata da misure concrete, anche organizzative e di cooperazione, volte ad assicurare o quantomeno ad incrementare il rispetto dei modelli di ordinata convivenza.
Un ulteriore profilo da analizzare in materia di ordinanze è quello legato alla imputazione degli effetti giuridici, in capo a colui il quale le pone in essere, nel caso di adempimento di funzioni di ufficiale di governo da parte del sindaco ai sensi dell'art 54 T.U. 267/2000, dovendosi individuare l'amministrazione resistente nell'eventuale giudizio di annullamento dell'ordinanza e trattandosi altresì di stabilire se il ricorso vada notificato al Sindaco quale capo dell'amministrazione comunale, piuttosto che al Ministero di riferimento, presso l'Avvocatura dello Stato o ad entrambi.
In questo caso, ovvero nell'ipotesi in cui tali ordinanze cagionino un danno alla collettività ed alle persone destinatarie del provvedimento, l'ordinamento disciplina un fenomeno di imputazione giuridica allo Stato degli effetti di atti di un organo del comune, nel senso che il sindaco non diventa un organo di un'amministrazione dello Stato, ma resta incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale[31], per cui, in caso di impugnazione di un provvedimento contingibile e urgente, adottato dal Sindaco quale ufficiale di Governo, è escluso che il relativo ricorso, se proposto solo

[30] Per un approccio ragionato e metodico al problema vedi *I progetti per l'inserimento socio-lavorativo delle donne vittime della tratta: schede di sintesi, edito dal Ministero per le pari opportunità, anno 2006.*
[31] Si segnalano a tal proposito Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 1986 n. 568 e Cons. Stato, sez. IV, 28 marzo 1994, n. 291.

per l'annullamento di atti, debba essere notificato anche all'Amministrazione centrale competente per materia mentre, diversamente, deve essere ritenuto nel caso di contemporanea o successiva azione risarcitoria, affinché lo Stato non venga chiamato a rispondere dei danni senza aver potuto tempestivamente difendersi.[32]

Va, infine, affrontata la questione, non secondaria, delle sanzioni applicabili alle violazioni delle regole contenute nelle ordinanze sindacali adottate nell'esercizio dei poteri in parola.

In tale contesto, appare corretto muovere dal carattere dell'ordinanza stessa, nella sua attuale duplice veste di provvedimento contingibile ed urgente e di ordinanza emanata in conformità con leggi e regolamenti, per individuare il criterio di discrimine tra l'applicazione dell'articolo 650 codice penale e l'applicazione della sanzione amministrativa.

Invero, la nuova formulazione dell'articolo 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000 contribuisce a tipizzare le ordinanze non contingibili ed urgenti emesse ai sensi del citato articolo come ordinanze in conformità con leggi e regolamenti e pertanto rientranti, per gli aspetti sanzionatori dei precetti in esse contenuti, nella previsione di cui all'articolo 7-*bis*[33] comma 1-*bis* del d.lgs. n. 267/2000, con il risultato di assoggettare alla più mite disciplina sanzionatoria amministrativa il consueto potere di ordinanza dell'organo sindacale previsto da norme di rango superiore.

Ai fini della configurabilità dell'ipotesi contravvenzionale di cui all'articolo 650 c.p.[34], invece, occorre che la violazione sia relativa a "provvedimenti contingibili e urgenti", adottati dal Sindaco quale ufficiale del Governo "al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano"… *l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana;* ..." in quanto non predeterminati nel contenuto dalla legge o dai regolamenti[35].

In tale contesto il citato articolo 650 c.p. trova piena dignità nello svolgere il suo ruolo di classica norma di chiusura, non trovando applicazione la *lex specialis* di cui all'articolo 7-*bis* comma 1-*bis* del d.lgs. n. 267/2000 riferita ad una categoria diversa di ordinanze.

---

[32] Cfr. recentemente Consiglio di Stato, sez. V, 13 agosto 2007, n. 4448.

[33] Articolo 7-*bis*, del d.lgs. n. 267/2000 (Sanzioni amministrative): «1. Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro.

1-*bis*. La sanzione amministrativa di cui al comma 1 si applica anche alle violazioni alle ordinanze adottate dal Sindaco e dal presidente della provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari.

2. L'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa è individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689».

[34] Si riporta per completezza l'articolo 650 c.p. (Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità): "Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o igiene, è punito,se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a lire 400.000".

[35] Cfr. Cassazione penale, sentenza 24 febbraio 2004, n. 8040.