



Prefettura di Lodi
Ufficio territoriale del Governo

Prot. n. 7003 /14/Area I

Lodi, data del protocollo

Ai Sigg. Sindaci
dei Comuni della provincia di Lodi
L O R O S E D I

e, p.c.:

Al Sig. Questore della provincia di
L O D I

Al Sig. Comandante Provinciale
dell'Arma dei Carabinieri
L O D I

Al Sig. Comandante Provinciale
della Guardia di Finanza
L O D I

Al Sig. Comandante Provinciale
del Corpo Forestale dello Stato
L O D I

OGGETTO: Ordinanze sindacali ex art. 54, c. 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni nella legge 24 luglio 2008, n. 125 - Sentenza Corte. Costituzionale n. 115 del 4 aprile 2011.

“La Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, c. 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali), come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di pubblica sicurezza), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui comprende la locuzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti””.

“Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2011”.

Com'è noto, quello riportato è il dispositivo della sentenza della Corte Costituzionale n. 115/2011.

I provvedimenti del Sindaco, quale *ufficiale del Governo*, ex art. 54, c. 4, T.U.E.L., sono dunque circoscritti da condizioni di *contingibilità* e *urgenza* e vanno adottati con atto motivato nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento.



Prefettura di Lodi

Ufficio territoriale del Governo

Medesime peculiarità afferiscono alle iniziative assunte ai sensi del successivo comma 6 del medesimo art. 54 (v., al riguardo, sent. C. Cost. n. 196/2009).

Si rammenta, con l'occasione, che l'*ordinanza contingibile e urgente* è un provvedimento con il quale sono imposti *doveri positivi* (di fare o dare) o *negativi* (di non fare) esclusivamente in casi eccezionali di particolare gravità e può comportare anche deroghe all'ordinamento giuridico vigente.

Presupposti ne sono l'impossibilità:

- da un lato, di differire ad altra data l'intervento oggetto del provvedimento, in relazione alla ragionevole previsione di danno incombente (*urgenza*);
- dall'altro, di provvedere con gli ordinari mezzi offerti dalla legislazione (*contingibilità*).

Le 'deroghe' insite nei cennati provvedimenti non possono ovviamente investire norme di rango costituzionale, né, come accennato, i principi generali dell'ordinamento giuridico né, ancora, materie coperte da riserva assoluta di legge.

La comprensione di alcuni degli aspetti di maggiore rilievo dell'art. 54 T.U.E.L. – con particolare riferimento alle modifiche introdotte con d.l. n. 92/2008, convertito nella l. n. 122/2008 e, da ultimo, con d.l. n. 187/2010, come modificato in sede di conversione nella l. 17 dicembre 2010, n. 217 – è connaturata a quella del concetto di *sicurezza urbana* e relativo contesto di eventuali, correlate azioni.

È anche in tale ottica che si propongono i seguenti motivi di analisi e considerazione.

Il comma 1 dell'articolo in parola ha valore essenzialmente ricognitivo.

In esso sono infatti meramente riepilogate, e al contempo *esaurite*, le competenze attribuite al Sindaco (*ufficiale del Governo*) dalle ("previgenti") disposizioni in tema di *ordine e sicurezza pubblica*.

Varrà la pena rammentare, in proposito, che il Sindaco è *autorità locale di pubblica sicurezza* – senza tuttavia disporre delle Forze di Polizia statali – *ove non siano istituiti commissariati di polizia*. Resta ferma la potestà del Prefetto, o del Questore su autorizzazione del Prefetto medesimo, di inviare funzionari della Polizia di Stato nei predetti Comuni per assumere temporaneamente la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, con contestuale sospensione della competenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza (art. 15, c. 2 e 3, l. n. 121/1981).

Il comma 2 dell'art. 54 T.U.E.L. prevede altresì che "*Il Sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di Polizia statali (...)*".

Nulla, insomma, è innovato nell'*ordine e sicurezza pubblica* e dei rapporti ivi intercorrenti tra Sindaco e Prefetto-autorità provinciale di pubblica sicurezza.



Prefettura di *Lodi*

Ufficio territoriale del Governo

Non sembra perciò un caso che la *sicurezza urbana* sia (correttamente) collocata in altra specifica disposizione, precisamente al comma 4.

Da un punto di vista giuridico-formale, se si preferisca di semplice tecnica legislativa, ciò depone a conferma che *ordine e sicurezza pubblica* da un lato, e *sicurezza urbana* dall'altro, attengono a settori ben diversi, semmai contigui, ma non coincidenti, né sovrapponibili.

Tanto premesso.

L'art. 1-*incolumità pubblica e sicurezza urbana*, del decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008, ex commi 1 e 4 dell'art. 54 T.U.E.L., recita che "(...) (per *incolumità pubblica*) si intende (l'integrità fisica della popolazione e) per *sicurezza urbana* un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale".

Il successivo articolo 2 sancisce inoltre che il Sindaco, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 1, interviene per prevenire e contrastare le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi (quali, tra quelli indicati, lo spaccio di stupefacenti-comma 1, lett. a), le situazioni in cui si verificano comportamenti quali, tra gli altri, il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato (comma 1, lett. b).

Il Sindaco interviene perciò per prevenire e contrastare *non* i fenomeni criminosi in quanto tali, bensì le situazioni che li possano favorire o in cui si verifichino. L'intervento sindacale va cioè logicamente a porsi in un momento antecedente a quello (e da questo distinto) proprio delle attività istituzionali attinenti all'*ordine e sicurezza pubblica*.

E ancora, continuando a scorrere l'art. 2.

I provvedimenti sindacali per prevenire e contrastare l'*incuria*, il *degrado* e l'*occupazione abusiva di immobili*, si legittimano, in ragione dell'articolo in questione, non in sé, ma, come si è detto, soltanto se l'*incuria* ecc. siano tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b), dianzi riportati.

Non molto altro vi è da aggiungere con riguardo alla lettera d).

La lettera e), infine, inerisce a comportamenti che offendano la *pubblica decenza* o turbino gravemente il *libero utilizzo* degli spazi pubblici o la *fruizione* cui sono destinati o che rendano *difficoltoso o pericoloso* l'accesso a essi.

Non sembra proprio doversi ulteriormente argomentare sulla circostanza che, come già osservato in precedenza, nulla pare insomma innovato rispetto alla materia *ordine e sicurezza pubblica*, in essa compresi i rapporti ivi intercorrenti tra Sindaco-Prefetto/autorità provinciale di *pubblica sicurezza*, come disciplinata dalla legge n. 121/1981.



Prefettura di Lodi

Ufficio territoriale del Governo

Un cenno doveroso, quindi, alla comunicazione preventiva al Prefetto dei provvedimenti sindacali ex art. 54/c. 4 T.U.E.L.

Non giova, in proposito, la mancata indicazione nella norma di un termine specifico da osservare per la cennata comunicazione preventiva o decorso il quale l'esame del provvedimento, previamente comunicato, sia da ritenersi comunque svolto senza rilievi. Ci si tornerà in conclusione.

Quello che piuttosto qui importa è cercare di comprendere l'esatta portata della previsione *"anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione"*.

È evidentemente impensabile che ciò significhi che il Prefetto *sia tenuto 'automaticamente'* a operare in tal senso.

Non fosse altro perché si verificherebbe altrimenti una situazione in cui il Sindaco potrebbe adottare un qualsiasi provvedimento e, non rispondendo in alcun modo della sua effettiva attuabilità, godrebbe di una sorta di *irresponsabilità*, non solo sconosciuta all'ordinamento, ma così anche sottraendosi al giudizio della comunità locale che esso amministra. Ciò inoltre appare collidere con i principi basilari di *sussidiarietà* (verticale), che prevedono l'intervento di un determinato livello di governo solamente ove quello sottostante sia (verificatamente) incapace o impossibilitato a provvedere autonomamente.

La disposizione in argomento va perciò evidentemente letta nel senso che il Sindaco, per l'attuazione dei suoi provvedimenti, faccia previamente riferimento ai dipendenti organi e uffici comunali e, solo dopo avere verificata la loro reale autonoma capacità o meno a provvedere, possa quindi motivatamente richiedere la collaborazione del Prefetto: cui rimane comunque, con la piena assunzione delle conseguenti responsabilità, la ponderata valutazione della richiesta e della individuazione delle modalità di una sua eventuale soddisfazione.

Infine.

La modifica introdotta dall'art. 8 del d.l. n. 187/2010, come emendato dalla legge di conversione, ha sostituito il comma 9 dell'art. 54 T.U.E.L.

Quest'ultimo prevede ora che *"Al fine di assicurare l'attuazione dei provvedimenti adottati dai Sindaci ai sensi del presente articolo, il Prefetto, ove lo ritenga necessario, dispone, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 4, le misure adeguate per assicurare il concorso delle Forze di polizia. (...)"*.

A norma dell'art. 16 (*Forze di polizia*) della legge n. 121/1981, le Forze di polizia hanno come compito istituzionale la *tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica* e possono essere utilizzate anche per il *servizio di pubblico soccorso*.

Nel richiamare quanto già posto in premessa, appare peraltro indubitabile che il possibile impiego *anche* delle Forze di polizia – per l'attuazione dei cennati provvedimenti – vada disposto in rigorosa aderenza alle *loro* competenze istituzionali e compatibilmente con queste.



Prefettura di Lodi

Ufficio territoriale del Governo

Analogamente a (e per) quanto già rappresentato riguardo la predisposizione (da parte del Prefetto) degli strumenti ritenuti necessari alla attuazione dei provvedimenti sindacali, il concorso delle Forze di polizia, come recita la vigente disciplina, è rimesso di volta in volta, ancor più di ogni altro strumento ritenuto utile allo scopo, alla ponderata valutazione del Prefetto: con riferimento alla concreta natura e agli obiettivi dei provvedimenti medesimi, nonché alla effettiva disponibilità di risorse di personale e strumentali, in relazione pure alle esigenze generali di mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio provinciale.

Tanto argomentato, si richiama in conclusione la particolare attenzione delle SS.LL. sulla inderogabile esigenza che i provvedimenti in trattazione vengano adeguatamente motivati in relazione ai requisiti della *contingibilità* e *urgenza*.

La comunicazione preventiva dovrà di norma qui pervenire almeno quindici giorni prima della presumibile adozione del provvedimento. Decorsi, senza riscontro, dieci giorni dalla pervenuta comunicazione, l'esame da parte del Prefetto andrà inteso come effettuato senza rilievi.

Inoltre, nel dispositivo dell'ordinanza:

- andrà inserito, in luogo di ogni altro avente medesimi finalità e contenuto, il seguente periodo: *"La presente ordinanza è trasmessa al Prefetto della provincia di Lodi ai sensi del comma 4 (oppure: del combinato disposto dei commi 6 e 4) del D.L. n. 92/2008, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2008, e successive modificazioni"*. Ai fini del possibile 'concorso' esterno, nella nota di invio al Prefetto si dovrà dare invece motivatamente conto della eventuale impossibilità del Comune a provvedere autonomamente alla attuazione del provvedimento;
- il provvedimento potrà essere inviato anche alle Forze di polizia statali per conoscenza ma non anche per la attuazione poiché sarà il Prefetto, se e quando motivatamente richiesto, a valutare e decidere in proposito.

Quanto rappresentato assorbe ogni altra considerazione in tema di *incolumità pubblica*.

Nel ringraziare per l'attenzione, si pregano le SS.LL. di attenersi scrupolosamente alle indicazioni fornite.

Tornerà gradito un cortese cenno di ricevuta e assicurazione.

Il Prefetto
(C. rona)