



Prefettura di Reggio Calabria
Ufficio territoriale del Governo

data del protocollo

Ai Sindaci

LORO SEDI

Alle Commissioni straordinarie di

AFRICO

BAGNARA CALABRA

BOVALINO

SAN FERDINANDO

Ai Commissari straordinari di

CAMINI

ROSARNO

Ai Commissari prefettizi di

PLATI'

SAN LUCA

e p.c. Al Questore di

REGGIO CALABRIA





Prefettura di Reggio Calabria
Ufficio territoriale del Governo

Al Comandante provinciale dei
Carabinieri di
REGGIO CALABRIA

Al Comandante provinciale della
Guardia di Finanza di
REGGIO CALABRIA

OGGETTO: Ordinanze sindacali ai sensi dell'art. 54 T.U.O.E.L. -
Requisiti di legittimità.

Continuano a pervenire a questa Prefettura ordinanze adottate dalle SS.LL. ai sensi dell'art. 54 T.U.O.E.L. come Ufficiali di Governo che evidenziano taluni profili di difformità dall'Ordinamento giuridico e dalle disposizioni vigenti.

Al fine di evitare un utilizzo improprio di tale importante strumento operativo, preme rammentare alcune notazioni in merito alla disciplina relativa alle ordinanze *contingibili e urgenti* in materia di *incolumità pubblica e sicurezza urbana*.

Occorre preliminarmente incardinare il potere d'ordinanza sindacale **nei limiti e nelle materie previsti dalla normativa**



Prefettura di Reggio Calabria
Ufficio territoriale del Governo

vigente, ricavabili dal combinato disposto dell'art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali con le disposizioni recate dal decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008. Quest'ultimo, in attuazione del comma 4 *bis* del medesimo art. 54, ha individuato il significato ed i confini dei citati concetti, circoscrivendo la materia dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana e le circostanze in presenza delle quali è previsto il ricorso al potere sindacale in esame¹.

Vengono pertanto indicate, in maniera puntuale, le attribuzioni del Sindaco *nelle funzioni di competenza statale* e, di conseguenza, le materie in virtù delle quali lo stesso Rappresentante dell'Ente agisce nella qualità di Ufficiale di Governo, anche utilizzando il predetto strumento operativo.

¹ Il Decreto ministeriale datato 5 agosto 2008 stabilisce, all'art.1 ("Incolumità pubblica e sicurezza urbana") che "Ai fini di cui all'art.54...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" e all'art. 2 ("Interventi del sindaco"), che "Ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, il sindaco interviene per prevenire e contrastare: 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 i 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 indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che costituiscono utracio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle 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 o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi".





Prefettura di Reggio Calabria
Ufficio territoriale del Governo

Presupposto legittimante per il ricorso alle ordinanze ex art. 54 T.U.O.E.L. è **la natura eccezionale** di tale strumento che ha come elementi costitutivi i caratteri della contingibilità e dell'urgenza *al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.*

La natura eccezionale e non ordinaria delle ordinanze contingibili e urgenti è autorevolmente attestata dalla **Corte Costituzionale che, con sentenza in data 4 aprile 2011, n.115,** ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 54, comma 4 del citato decreto legislativo n. 267/2000 nella parte in cui comprende la locuzione "anche" prima delle parole "contingibili e urgenti".

Come noto, la Corte ha affermato che *"la dizione letterale della norma implica che non è consentito alle ordinanze sindacali ordinarie – pur rivolte al fine di fronteggiare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana – di derogare a norme legislative vigenti, come invece è possibile nel caso di provvedimenti che si fondino sul presupposto dell'urgenza e a condizione della temporaneità dei loro effetti".*

Il carattere *extra ordinem* e quindi, *residuale*, dei predetti provvedimenti impone, pertanto, come presupposto, che gli stessi effetti dell'ordinanza non possano essere altrimenti conseguiti sperando gli **strumenti ordinari** a disposizione dell'Amministrazione Comunale, quali i provvedimenti del Consiglio



Prefettura di Reggio Calabria
Ufficio territoriale del Governo

e della Giunta, quelli previsti dal Regolamento di Polizia Municipale e gli atti dispositivi dei Dirigenti.

A questi ultimi, in virtù dell'art. 107 T.U.O.E.L., spetta la competenza ad adottare atti di gestione nonché atti e provvedimenti amministrativi: un uso improprio del potere ordinatorio sindacale rischierebbe, invero, di sostituirsi a prescrizioni e discipline di competenza, appunto, della Dirigenza o riservate a Statuti e Regolamenti.

Potranno, peraltro, essere adottati dal Sindaco, nella qualità di *Autorità locale* ma non quale Ufficiale di Governo, gli atti previsti dall' art. 50 del medesimo Testo Unico, anche ordinanze contingibili e urgenti in materia di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale.

Inoltre - come precisato dalla stessa Consulta - l'adozione dei provvedimenti ex art. 54 è altresì condizionata dalla **temporaneità dei suoi effetti**.

Sul punto, nella citata sentenza, la Corte Costituzionale, riprendendo un orientamento costante della dottrina e della giurisprudenza, ha precisato che "*deroghe alla normativa sono consentite solo se **temporalmente delimitate***" e, comunque, nei "*limiti della concreta situazione di fatto che si deve contrastare*".

L'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti è pertanto legittima ove rivolta a superare situazioni di pericolo, nelle materie indicate, **non altrimenti fronteggiabili e di natura contingente**: i



Prefettura di Reggio Calabria
Ufficio territoriale del Governo

provvedimenti sindacali devono spiegare gli effetti entro limiti temporali definiti e non *ad libitum*.

Occorre non dimenticare, invero, che i provvedimenti *de quibus* incidono sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrative, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque restrizioni ai soggetti considerati: ammettere nell'Ordinamento strumenti che, anche per la natura dei loro destinatari, consentano all'Autorità amministrativa di incidere in modo così significativo senza una "determinatezza temporale" creerebbe intuibili disparità fra cittadini.

Pertanto, al di fuori delle materie specificate e dei criteri e limiti temporali prescritti non potranno essere adottate le ordinanze in esame in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, come appaiono formulati taluni provvedimenti, anche in assenza di un termine finale di efficacia.

Le SS.LL. potranno, invece, agire nella qualità di *Rappresentanti della comunità locale* mediante l'impiego degli strumenti previsti, fra i quali anche le citate ordinanze ai sensi dell'art. 50 dello stesso Testo Unico.

In ordine, poi, alla procedura prescritta dall'art. 54, comma 4 in esame per l'adozione delle ordinanze in oggetto, presupposto dell'efficacia è che i provvedimenti in questione siano



Prefettura di Reggio Calabria
Ufficio territoriale del Governo

“...preventivamente comunicati al Prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione...”. Accade, invero, che sovente vengano trasmessi in Prefettura **provvedimenti già adottati** o addirittura annotati nel registro delle ordinanze, talvolta *sic et simpliciter*, talaltra subordinandone l'esecutività ad una non prevista “presa d'atto” da parte di questo Ufficio.

La citata disposizione, come ha sottolineato lo stesso Palazzo della Consulta nella citata sentenza n. 115, individua in capo al Sindaco nella sua qualità di Ufficiale di Governo un vero e proprio *obbligo di comunicazione preventiva* al Prefetto, attesa la sua veste di Autorità di governo nel territorio provinciale.

Tale prescrizione, prevista altresì per altre fattispecie della stessa norma (commi 5 *bis* e 9), è espressione del rapporto funzionale fra Sindaco e Prefetto e finalizzata anche a consentire alla stessa Autorità di Pubblica Sicurezza provinciale di valutare la predisposizione degli strumenti necessari in previsione di eventuali direttive da impartire alle Forze dell'Ordine, che sono di *esclusiva competenza del Prefetto* e che trovano, talora, in seno alle riunioni del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica la sede naturale per un accurato esame, anche in ordine ai commi 5 e 9 dell'art. 54 T.U.O.E.L.².

² Il comma 5 dell'art.54 T.U.O.E.L. recita: “Qualora i provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni



Prefettura di Reggio Calabria
Ufficio territoriale del Governo

È evidente che, pur non essendo previsto un termine, la previa comunicazione implica *in re ipsa* che la “bozza” di ordinanza dovrà essere disponibile presso quest’Ufficio prima della eventuale adozione da parte del Sindaco. Quest’ultimo, pertanto, a pena di **illegittimità**, non potrà emanare l’ordinanza se non avrà indicato nella motivazione di aver provveduto a sottoporre preventivamente l’atto alla Prefettura.

Le SS.LL. assicureranno l’adempimento delle direttive e delle prescrizioni indicate.

Si resta in attesa di cortese cenno di assicurazione.

Il Prefetto
(Sammartino)

Il Capo di Gabinetto: Lu
Il Vice Capo Gabinetto: Fa

dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento".
Il comma 9 del succitato articolo stabilisce altresì: *"Al fine di assicurare l'attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi del presente articolo, il prefetto, ove le ritenga necessarie, dispone, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 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".*