

A. Lorenzetti – S. Rossi (a cura di), «Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti», Jovene, 2009.

Nel corso dell'ultimo quinquennio il fenomeno delle ordinanze sindacali ha assunto un rilievo notevole nel determinare le politiche prossimali di sicurezza nei grandi e piccoli centri urbani. Ciò è avvenuto in corrispondenza con la mutata funzione del sindaco, non più semplice espressione di accordi tra le élite rappresentate nel Consiglio comunale, ma *playmaker*, legittimato dall'investitura diretta dei cittadini e quindi primo responsabile e risolutore delle necessità, istanze e paure presenti sul territorio.

Dopo la riforma dell'art. 54 T.ue.I., operata con il D.L. n. 92/2008, le ordinanze sindacali hanno assunto caratteri del tutto nuovi rispetto alla precedente esperienza delle ordinanze contingibili e urgenti.

Infatti, la formulazione del vigente art. 54 prevede che il sindaco possa adottare, con atto motivato, provvedimenti «anche» contingibili e urgenti, lasciando così uno spazio notevole per un uso «ordinario» delle ordinanze, quale strumento di disciplina di fenomeni che pure non presentino i caratteri della necessità e dell'urgenza.

Proprio, a partire dalla recente riforma, il volume dal titolo «*Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*» si propone di analizzare, sotto i suoi svariati profili, uno strumento che ha coinvolto e ridefinito i ruoli del sindaco e del prefetto, in quanto incidente sul confine tra poteri locali e poteri centrali, ma anche la stessa configurazioni dei rapporti tra le fonti del diritto, nella misura in cui mostra la friabilità della distinzione tra atti normativi ed amministrativi.

In particolare, i nuovi poteri sindacali inducono una dinamica doppiamente contraddittoria nel funzionamento del Comune come istituzione *democratica*: da un lato, per il fatto che si tratta di poteri nell'ambito della pubblica sicurezza attribuiti al sindaco quale ufficiale di governo, uno sforzo di inquadramento sistematico dell'istituto richiede una interpretazione necessariamente restrittiva dei poteri attribuiti, che finirebbe per erodere e restringere il tasso di innovazione della riforma; dall'altro, però, la monocratizzazione della funzione agisce di per sé come elemento di concentrazione e rafforzamento del potere, giustificando e addirittura sollecitando – in una dinamica opposta – un utilizzo del potere di ordinanza in senso espansivo.

Sotto il profilo delle fonti, si deve notare come la stabilizzazione crescente dello strumento dell'ordinanza nell'ordinamento giuridico potrebbe tradursi, se abusate (si vedano ad esempio le recenti ordinanze sui crocefissi), in una dislocazione della funzione normativa dagli organi legislativi agli apparati amministrativi che, pur muovendo da condivisibili principi di autonomia e differenziazione, finisce col favorire la creazione di tanti «microordinamenti» accomunati, piuttosto che da filo logico-normativo, dall'urgenza di provvedere ad emergenze o pericoli (soggettivamente intesi) non adeguatamente affrontati a livello nazionale e perciò irrisolti e strutturali.

Sotto il profilo procedimentale, infine, la disciplina novellata dischiude notevoli problemi, quanto alle modalità di collaborazione tra le diverse autorità coinvolte, i controlli e le verifiche di merito e di legittimità degli atti adottati e l'efficacia degli stessi.

La riforma, infine, ha condotto all'ampliamento della nozione di «sicurezza urbana», in cui vengono a confluire non soltanto fenomeni di microcriminalità, ma situazioni riconducibili al disagio sociale, al decoro, al degrado urbano, il che ha sollevato questioni delicate inerenti il rapporto tra diritti di libertà e bisogno di sicurezza che inducono a riflettere su nodi centrali del diritto costituzionale.

In questo senso, piuttosto che di una compressione di diritti individuali a vantaggio di diritti della collettività, la tendenza che emerge dall'analisi delle ordinanze sembrerebbe quella di realizzare un prestabilito ordine sociale, comprimendo le molteplici differenti componenti

della società e persino attraverso la creazione di un doppio binario di divieti, caratterizzato non sulla base delle condotte ma degli attori delle stesse.

Se le ordinanze sono costruite vietando comportamenti oggettivamente definiti, esse in via diretta o indiretta, sono indirizzate a soggetti o a gruppi di soggetti accomunati da un unico comune denominatore, ovvero l'essere parte di una minoranza, o più correttamente il non essere parte della maggioranza della popolazione e l'essere potenzialmente lesivi dei suoi interessi astratti o concreti; quello che viene stigmatizzato e sanzionato dalle ordinanze è il non avere comportamenti conformi alla maggioranza, o quanto meno alla maggioranza così come interpretata dal sindaco, con l'effetto di minarne per ciò stesso la coesione, con buona pace dei valori del pluralismo e dell'autonomia individuale.