

to del ruolo prefettizio nell'applicazione dell'art. 54 TUEL), ma un vero passo in avanti potrà giungere soltanto con una condivisione fra le diverse forze politiche locali e nazionali di valori e principi comuni in tema di tutela della coesione (cioè della pace) sociale e quindi della pubblica sicurezza. Ciò che autorevolissima voce del diritto penale ha definito – nell'ambito della funzione general-preventiva della sanzione – come rendere “*i cittadini partecipi convinti dei valori sociali su cui si fonda una determinata comunità*” (51).

## 6. Le ordinanze sindacali ex art. 50 TUEL

Accanto al potere d'ordinanza di cui all'art. 54 TUEL esiste un altro potere sindacale d'ordinanza, previsto dall'art. 50 del Testo unico, al comma 5.

L'art. 50 (“*Competenze del sindaco e del presidente della provincia*”) è la norma fondamentale e generale sui poteri del Sindaco (e del Presidente della Provincia) nella sua funzione di capo dell'amministrazione locale ovvero di organo di indirizzo politico esponenziale della comunità locale, mentre il già esaminato art. 54 (“*Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale*”) è dedicato al ruolo del Sindaco (e non anche del Presidente della Provincia) come ufficiale di governo/autorità locale di pubblica sicurezza.

Fra le competenze elencate o richiamate dall'art. 50, al comma 5 appare un altro potere d'ordinanza che la stessa norma espressamente qualifica come contingibile e urgente e come riconducibile alla funzione del sindaco “*quale rappresentante della comunità locale*”.

In ogni caso, la natura *extra ordinem* delle ordinanze ne impone i medesimi requisiti e limiti di quelle prefettizie e di quelle sindacali ex art. 54, comma 4, alla cui trattazione nei paragrafi precedenti si rinvia.

A proposito di limiti, è però il caso di richiamarne uno, in particolare: quello della contingibilità, intesa come, occasionalità e limitata durata nel tempo, evidenziato dallo stesso art. 50 al comma 7ter, che ricorda come “*nelle materie di cui al comma 5, secondo periodo, i comuni possono adottare regolamenti*”.

Come le ordinanze di cui all'art. 54 TUEL quelle ex art. 50 devono riguardare fatti e circostanze riferite al territorio comunale; ma differenza delle prime, che si

---

(51) F. MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2001.

muovono nell'ambito della pubblica sicurezza (*sub specie* di incolumità pubblica e sicurezza urbana), queste ultime sono adottabili nei seguenti ambiti:

- a) emergenze sanitarie e di igiene pubblica;
- b) situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale;
- c) pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana;
- d) esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti.

Quanto al contenuto, trattandosi di ordinanze "libere", ne è rimessa ai sindaci la determinazione; la norma tuttavia espressamente attribuisce ai primi cittadini la facoltà di intervenire (*rectius*: disciplinare in via d'urgenza) "*in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche*".

Dopo di ciò, l'art. 50 TUEL chiarisce che "*negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali*". È evidente, per come emerge dal tenore e dal contenuto della norma, l'implicito riferimento alla materia della protezione civile, peraltro compiutamente regolata – nella definizione delle competenze territoriali – dal Codice della Protezione civile (*D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1*). A maggior riprova di quanto appena osservato, il successivo comma 6, quasi a ricalco dello schema tipico del riparto territoriale di competenze tipico della protezione civile, stabilisce che "*in caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma*", cioè gli enti territoriali più ampi (regioni e Stato).

È appena il caso di affermare che, senza ombra di dubbio, il potere *de quo*, spetta esclusivamente al Sindaco e non rientra fra quelli dirigenziali, nemmeno alla luce della separazione fra funzione di indirizzo politico e funzione gestionale amministrativa sancita dalla "legge Bassanini bis", cioè la L. 15 maggio 1997, n. 127 (52). Una precisazione utile anche a leggere alcune recenti normazioni emergenziali (per esempio in tema di immigrazione) è quella sulla sussistenza di un pericolo attuale, insita

---

(52) In tal senso, sia pure in via incidentale, la sentenza del Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 2014, n. 6100: che ha ribadito che il potere *ex art. 50*, comma 5, spetta al Sindaco (e non ai dirigenti) proprio in virtù della sua natura *extra ordinem* e della necessità di un intervento a tutela della comunità locale in situazioni di emergenza sanitaria esclusivamente locale.

nel termine “emergenze” usata dal legislatore nel tenore dell’art. 50 in merito alle materie della sanità e della igiene pubblica. Come già riferito in merito alle ordinanze *ex art.* 54 (v. meglio *supra*, §5), il Consiglio di Stato ha chiarito che il presupposto per l’adozione dei provvedimenti emergenziali è l’**attualità del pericolo** (rischio concreto di un danno grave e imminente), a nulla rilevando che la situazione fosse nota da tempo, se l’evoluzione imminente del pericolo ne giustifica l’urgenza: in buona sostanza, “emergenza” non vuol dire “sorpresa” (53). Più in generale si fa rinvio al riquadro riassuntivo dei requisiti indefettibili che legittimano l’esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente di cui al §5 di questo Capitolo.

Un ultimo cenno, di carattere storico ricostruttivo, merita l’evoluzione cronologica della norma in esame, poiché anche l’art. 50 è stato interessato come l’art. 54 da successive modificazioni e integrazioni, per le medesime ragioni connesse al forte rilievo politico della materia:

- 1) sorvolando sui precorsi storici, la norma come la conosciamo oggi nasce con il TUEL (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267);
- 2) il D.L. 14/2017 ha introdotto il comma 7bis che disciplina la possibilità per il Sindaco, in casi specifici e in base alla normativa regionale e regolamentare, di disporre con propria ordinanza **limitazioni agli orari delle attività di vendita e somministrazione di alcolici**, in funzione delle esigenze di **sicurezza urbana e di tutela della pubblica quiete** (in merito, v. *infra*, §7);
- 3) il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito con modificazioni dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132) ha modificato il comma 7bis estendendo il divieto di vendita di alcolici anche agli esercizi del settore alimentare o misto, e alle attività artigianali di produzione e vendita di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato, nonché alla erogazione di alimenti e bevande attraverso distributori automatici; ha inoltre aggiunto all’art. 50 un comma 7bis.1 che

---

(53) Si richiama in merito la già riportata sentenza del Cons. Stato, sez. V, 3 marzo 2025, n. 1767 (v. *supra*, §5). Si confronti anche Cons. Stato, sez. V, 1° dicembre 2014, n. 5919: “*in caso di emanazione di un’ordinanza contingibile ed urgente, non occorre il rispetto delle regole procedurali poste a presidio della partecipazione del privato, ex art. 7 della L. 241/1990, essendo queste incompatibili con l’urgenza di provvedere, anche in ragione della perdurante attualità dello stato di pericolo, che può aggravarsi con il trascorrere del tempo; di fatto, la comunicazione di avvio del procedimento nelle ordinanze contingibili e urgenti del Sindaco non può che essere di pregiudizio per l’urgenza di provvedere*”; dello stesso tenore, Cons. Stato, sez. V, 19 settembre 2012, n. 4968; cfr. anche, infine, TAR Puglia, Bari, sez. III, 23 aprile 2015, n. 646.

prevede una speciale sanzione amministrativa pecuniaria (da 500 a 5.000 euro) nell'ipotesi in cui siano violate le disposizioni stabilite con le predette ordinanze sui divieti di vendita nonché, nel caso di recidiva, l'applicazione dell'art. 100 TULPS (cioè dell'ordine questorile di sospensione o chiusura di esercizi pubblici; v. *supra*, §4, lett. B).

## **7. Le ordinanze sindacali sugli orari dei pubblici esercizi e degli uffici pubblici**

---

Si è appena fatto cenno al potere sindacale di disporre con propria ordinanza **limitazioni agli orari delle attività di vendita e somministrazione di alcolici**, in funzione delle esigenze di sicurezza urbana e di tutela della pubblica quiete.

La funzione in parola si inquadra nell'ambito della più generale competenza sindacale al coordinamento e alla riorganizzazione *“gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti”*. Funzione che, peraltro, è evidentemente ordinaria e non emergenziale, tanto che, ai sensi della stessa norma, si esplica *“sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione”* (54).

È adesso opportuno precisare che si tratta di un potere di ordinanza fondamentalmente diverso da quelli oggetto di questo libro: la stessa norma attributiva (l'art. 50, comma 7bis), infatti, esplicita che l'ordinanza adottata in attuazione di esso è *“non contingibile e urgente”* e che la sua efficacia temporale è fissata per legge, non

---

(54) È interessante notare che nella prima versione della norma, risalente alla L. 142/1990, non appariva la necessità d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate (ovviamente nel caso in cui esse siano diverse dal Comune); ciò aveva sostanzialmente impedito l'applicazione della disposizione, il che è ben comprensibile ove si ponga mente al fatto che fra queste amministrazioni rientrano anche tutte quelle statali sul territorio, comprese le prefetture, gli uffici giudiziari, gli uffici di polizia e le amministrazioni assistenziali e sanitarie. Il testo originario della norma sanciva che *“Il sindaco è inoltre competente, nell'ambito della disciplina regionale e sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale, a coordinare gli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi alle esigenze complessive e generali degli utenti”* (art. 36, comma 3 della L. 8 giugno 1990, n. 142).

potendo essere superiore a trenta giorni dalla data di entrata in vigore dei limiti e dei divieti di somministrazione.

Ne consegue che trattasi di ordinanza vincolata e pertanto non libera, sia nel contenuto, sia nell'ambito applicativo, sia nella efficacia temporale.

Esiste, tuttavia, una tipologia di ordinanze in materia di disciplina degli orari che rientra nel *genus* dei provvedimenti contingibili e urgenti: l'art. 54 del TUEL, infatti, al comma 6 stabilisce che *“in casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4”*.

La disposizione sembrerebbe in parte sovrapponibile a quella di cui all'art. 50, comma 7bis; a ben guardare, però, la stessa norma appena riportata classifica la fattispecie come estrinsecazione del medesimo potere di cui all'art. 54; in buona sostanza, pertanto, si tratta soltanto di un esempio applicativo che descrive alcuni ambiti della realtà (traffico, inquinamento, sicurezza urbana ovvero necessità dell'utenza) nei quali il legislatore ha voluto sottolineare la possibilità di adozione delle ordinanze contingibili e urgenti adottabili dal Sindaco nella qualità di ufficiale del governo.

Come tali hanno un contenuto libero ma soggiacciono agli stessi limiti già esaminati nel §6, con particolare riferimento ai requisiti di fatto della eccezionalità ed emergenza della situazione, e ai limiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale del “minimo mezzo” e della durata temporale limitata e predeterminata (che non necessariamente saranno i trenta giorni indicati dall'art. 50, comma 7bis per l'analoga fattispecie della limitazione delle attività di vendita degli alcolici).

Certo, in linea di principio non si può escludere che un provvedimento emergenziale adottato ai sensi dell'art. 54, commi 4 e 6, essendo a contenuto libero, preveda anche limiti alla vendita di alcolici. In tal caso la differenza non risiederà più nella situazione di fatto sottesa alla adozione del provvedimento bensì nel mezzo prescelto.

**Non è tuttavia da condividere la prassi** troppo spesso seguita da alcuni comuni – e non solo nell'ipotesi delle limitazioni agli orari o alle attività degli esercizi

commerciali – **di voler richiamare nelle premesse del provvedimento sia l'art. 50 sia l'art. 54**, attesa la diversità di disciplina, con riferimento soprattutto al “filtro” prefettizio (si veda il successivo §8).

In tal caso, l'interprete dovrà considerare – a seconda del contenuto prevalente – uno dei due richiami come nullo, secondo la ben nota regola generale del *vitiatur sed non vitiat*.

## **8. Il coordinamento fra le ordinanze sindacali e le funzioni prefettizie**

---

Si è già tratteggiato il tema del rapporto fra i poteri prefettizi e le ordinanze sindacali contingibili e urgenti. È qui opportuno approfondire l'argomento.

In primo luogo si deve tenere presente che la sovra ordinazione gerarchica del Prefetto vale soltanto sulle funzioni del Sindaco quale ufficiale di governo e autorità locale di pubblica sicurezza; dunque sulle ordinanze adottate ai sensi dell'art. 54 del TUEL.

Ciò non esclude – sia chiarito preliminarmente – che il Prefetto non possa **valutare la sostanzialità del riferimento normativo contenuto nell'ordinanza sindacale**, a prescindere dall'esplicito, ma eventualmente erroneo o ingannevole richiamo di una norma diversa (tipicamente dell'art. 50 TUEL). La valutazione sarà fatta sul contenuto delle ordinanze, che gli artt. 50 e 54 ben differenziano: il primo si riferisce esplicitamente emergenze sanitarie e di igiene pubblica; alle situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale; al pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana; alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti; agli orari dei pubblici esercizi (comma 7). Il secondo riguarda la prevenzione di *“gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”* (55).

---

(55) Su tale distinzione, che deve essere contenutistica e non limitarsi alla “etichetta” apposta in premessa al provvedimento sindacale, si veda anche Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2012, n. 904, la quale chiarisce che il potere di ordinanza contingibile e urgente presuppone un pericolo *imminente* per l'incolumità fisica (art. 54). Se il pericolo riguarda invece il mero decoro o un eventuale pericolo per l'igiene non immediato e non particolarmente grave, il Sindaco deve agire con i poteri ordinari o con le ordinanze *ex art. 50*, che non lo qualificano come Ufficiale di Governo (e quindi riducono il potere di ingerenza prefettizia); viceversa deve ritenersi erroneo e “falso” il ricorso al potere di cui all'art. 50 di fronte a una evenienza rientrante nella previsione dell'art. 54. La sentenza appena menzionata chiarisce altresì che il potere sindacale

Appare evidente la palmare distanza tra le due ipotesi; si rende semmai necessario un chiarimento sulla differenza fra la **igiene pubblica** e la **pubblica incolumità**. Il primo concetto, non a caso accostato alle “emergenze sanitarie” inerisce l’area della salute e della salubrità, dunque della tutela da contagi e malattie; il secondo, significativamente accostato alla sicurezza urbana, riguarda la integrità fisica delle persone (56).

Una volta chiarita la effettiva natura dell’ordinanza sindacale, si può porre il tema del rapporto fra il relativo potere sindacale e le attribuzioni prefettizie, già peraltro trattato in generale nel §5.

Il dato di base è che i due poteri di ordinanza, il sindacale (art. 54 TUEL) e il prefettizio (art. 2 TULPS) hanno una stretta parentela, con i medesimi caratteri di generalità, contingibilità e urgenza. Il fatto che quello sindacale sia allo stesso attribuito in quanto ufficiale di governo è esplicitamente chiarito dalla stessa norma attributiva del potere (cioè l’art. 54 del TUEL).

La natura del potere sindacale in oggetto è la ragione del rapporto gerarchicamente subordinato che intercorre – *in subjecta materia* – fra il Prefetto e il Sindaco; e del fatto che tale rapporto gerarchico si ribalta sulle ordinanze sindacali.

Vero è che la norma non prevede un vero e proprio controllo preventivo del prefetto, né un potere di annullamento dello stesso sulle ordinanze sindacali; tuttavia vi sono alcuni elementi espliciti probanti nella normativa, come già cennato nel §5:

1. l’obbligo di preventiva comunicazione al Prefetto del contenuto delle ordinanze adottate ai sensi dell’art. 54 TUEL, dal quale discende che, seppure la disposizione non preveda espressamente il potere prefettizio di approvazione o modifica dell’ordinanza sindacale, una valutazione da parte del Prefetto deve pur esser fatta;

---

di emettere ordinanze contingibili e urgenti presuppone necessariamente situazioni, non tipizzate dalla legge, di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da una istruttoria adeguata e da una congrua motivazione, ed in ragione delle quali si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimentale.

(56) Torna utile, in merito, la definizione del Dizionario Treccani on-line: “[dal lat. *incolumitas-atris*]. Il fatto d’essere o rimanere incolume, illeso; integrità fisica di una persona (in quanto vi sia pericolo che tale integrità venga lesa, riceva danno da qualche cosa): *attentare all’i. di qualcuno*; *garantire l’i. degli operai in un lavoro rischioso*, facendoli lavorare in condizioni tali che non vi sia pericolo di infortuni. In diritto penale, *delitti contro l’i. pubblica*, quelli che attentano alla vita o all’integrità fisica delle persone (col provocare incendio, inondazione, disastro ferroviario, ecc.). In senso fig.: *l’i. dello stato, delle istituzioni, della proprietà privata*”.

2. il comma 4 dell'art. 54 prevede che la predetta comunicazione sia fatta “*anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione*”; l'avverbio “anche” indica che la predisposizione degli strumenti attuativi non è il solo scopo della preventiva comunicazione; e in ogni caso, il fatto che la comunicazione debba essere preventiva significa che il Prefetto non è certo tenuto ad assecondare acriticamente quanto disposto dal Sindaco mettendogli a disposizione i predetti strumenti attuativi (che poi sono la forza pubblica necessaria alla eventuale esecuzione coattiva);
3. il comma 9 dell'art. 54 precisa appunto che il Prefetto dispone il concorso delle forze di polizia al fine di assicurare l'attuazione delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti ma soltanto “*ove le ritenga necessarie*”; ne consegue evidentemente che spetta al Prefetto una valutazione contenutistica anche sulla coattività dell'ordinanza sindacale e sulle sue modalità attuative;
4. a maggior chiarimento della posizione di subordinazione gerarchica del Sindaco-ufficiale di Governo al Prefetto-rappresentante del Governo, ancora il comma 9 dell'art. 54 TUEL stabilisce che “*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*”;
5. in caso di inerzia, il **Prefetto può intervenire** in via sostitutiva (art. 54, comma 11); precisazione forse pleonastica perché, ove anche mancasse, il Prefetto potrebbe pur sempre intervenire con il potere di cui all'art. 2 TULPS; e questa considerazione appare dirimente: ché l'art. 2 TULPS potrebbe – in linea teorica – essere pur sempre usato come strumento sovrapponibile a quello di cui all'art. 54 TUEL, anche in funzione ablatoria;
6. deve peraltro ritenersi che avverso le ordinanze sindacali – in virtù di un principio generale pur in assenza di una previsione espressa nel corpo dell'art. 54 – sia ammissibile il **ricorso gerarchico** al Prefetto (come conseguenza della esplicita natura di atto da ufficiale del governo del potere d'ordinanza in questione);
7. infine, e ancora sul rapporto di sovra ordinazione gerarchica fra Prefetto e Sindaco, si ricorda che, ai sensi del comma 1, lett. c) dell'art. 54, il Sindaco – a prescindere dal ricorso al proprio potere di ordinanza – sovrintende “*alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, **informandone preventivamente il prefetto***”.

Ciò puntualizzato, si può ritenere che il Prefetto possa esercitare nella sostanza un controllo preventivo di legittimità sulle ordinanze *ex art. 54 TUEL*, costituendo in materia anche un filtro preventivo rispetto a quello, eventuale, giurisdizionale.

In questo senso vi è illuminante giurisprudenza: il Consiglio di Stato ha chiarito che il Prefetto possa annullare le ordinanze sindacali adottate con i poteri di ufficiale di governo che siano ritenute carenti dei presupposti di eccezionalità e urgenza ovvero altrimenti illegittime (57).

Nella prassi, tuttavia, si può dire che pressochè costantemente la sovra ordinazione prefettizia si concretizza nell'invito al Sindaco alla modifica, che nella gran parte dei casi ottiene riscontro positivo, anche perché altrimenti ne risentirebbe la valutazione prefettizia sulla messa a disposizione della forza pubblica.

## **9. Sanzioni per il mancato rispetto delle ordinanze**

---

Oltre alle specifiche sanzioni amministrative previste da alcune norme fra le molte che fin qui abbiamo richiamato (per esempio quella pecuniaria prevista dall'art. 50 TUEL al comma 7bis.1 per le ordinanze di divieto di somministrazione di alcolici), vi è una sanzione penale generale che si applica a ogni violazione di ordini della pubblica autorità qualora si verta nelle materie della pubblica sicurezza e della incolumità pubblica.

Si tratta dell'art. 650 del Codice penale, il quale prevede che: *“Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'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 euro 206”*.

Si tratta, chiaramente, di un reato omissivo, poiché il comportamento sanzionato si configura come una omissione di adeguamento all'ordine legalmente impartito.

L'elencazione fatta dalla norma è da intendersi come tassativa ed è giustificata dalla particolare rilevanza di tali interessi.

Quanto al contenuto, le ragioni di giustizia si riferiscono ai casi di applicazione del diritto da parte del pubblico ministero o della polizia giudiziaria.

---

(57) Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076 (è la già richiamata sentenza sul divieto di apparire in pubblico con il volto velato imposto con ordinanza del Sindaco di Azzano Decimo (PD) e annullata dal Prefetto di Pordenone).

Le ragioni riferibili alla pubblica sicurezza, all'ordine pubblico e all'igiene sono chiaramente identificabili con i contenuti tipici delle ordinanze oggetto della presente trattazione.

Come recita la disposizione appena riportata, il precetto è residuale; si applica, infatti, “*se il fatto non costituisce più grave reato*”; più gravi reati possono essere, tipicamente, la resistenza a un pubblico ufficiale (art. 336 c.p.), ovvero la violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti (art. 338 c.p.).

Oltre a ciò si richiama l'attenzione del lettore su quanto sopra esposto in materia di DASPO/DACUR, ove la conseguenza amministrativa è di natura tipicamente cautelare, ma ha evidentemente un forte contenuto afflittivo (v. *supra*, §4).

## 10. La gestione delle pubbliche manifestazioni

Lo strumento delle ordinanze *extra ordinem*, come più volte cennato, è sovente utilizzato quale mezzo di regolamentazione degli eventi di massa, sia spettacolari sia religiosi.

La materia è scarnamente disciplinata dal TULPS, che distingue tre tipi di manifestazioni:

- a) le **manifestazioni pubbliche in genere**: si tratta sia delle manifestazioni politiche sia di quelle genericamente “di strada”, come le sagre e le feste popolari; l'art. 18 prevede l'obbligo di previa comunicazione al Questore (con anticipo di almeno tre giorni), il quale può vietarla oppure disciplinarla con proprie prescrizioni finalizzate alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica per ragioni di ordine pubblico, moralità o sanità pubblica; tale costruzione della norma evita il contrasto con le libertà di associazione e di manifestazione del pensiero garantite dagli artt. 17 e 21 della Costituzione (58);

---

(58) La gestione di questo tipo di manifestazioni è, ovviamente, fonte di complessità non soltanto organizzative e incidenti sulla incolumità fisica (la c.d. *safety*), ma anche “politiche”, e come tali incidenti sull'ordine pubblico e sulla pubblica sicurezza. Per tale ragione la violazione delle disposizioni dettate sulle singole manifestazioni dall'autorità di P.S. è sanzionata dallo stesso art. 18 del TULPS; nel testo originario la sanzione è di natura penale; il recente D.L. 23/2026 (all'art. 9) ha depenalizzato la sanzione trasformandola in sanzione amministrativa pecuniaria, ritenuta a ben vedere più immediata ed efficace di una lieve pena detentiva.

- b) le **manifestazioni religiose**: sono le processioni e le altre pubbliche espressioni di fede; l'art. 25 del TULPS prevede una disciplina meno stringente di quella prevista dall'art. 18 per le manifestazioni non religiose: è infatti prescritto soltanto l'avviso preventivo al Questore, nello stesso termine massimo dei tre giorni prima; il Questore, però, non può vietarle né – in linea di principio prescriberne limitazioni; tuttavia la prassi – per evidenti ragioni di buon senso – è quella di disciplinarle con ordinanze questorili che mirano a tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica nonché la pubblica incolumità;
- c) i **pubblici spettacoli**: sulle manifestazioni aventi carattere spettacolare, l'art. 80 del TULPS prevede una diversa disciplina soltanto qualora esse si svolgano in un luogo chiuso: *“l'autorità di pubblica sicurezza non può concedere la licenza per l'apertura di un teatro o di un luogo di pubblico spettacolo, prima di aver fatto verificare da una commissione tecnica (59) la solidità e la sicurezza dell'edificio e l'esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso di incendio”*; la prassi invalsa è quella di considerare chiusi anche i luoghi all'aperto ove l'area interessata sia transennata e gli ingressi controllati dunque numerabili (è evidente che il numero degli spettatori ha primario rilievo nella valutazione della sicurezza o meno del luogo dell'eventuale pericolo della pubblica incolumità); il riferimento alla autorità di pubblica sicurezza e non al solo Questore fa sì che essa possa spettare anche ai commissariati di P.S. o ai sindaci: peraltro, il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 – il quale, come noto, disciplinava il trasferimento di funzioni statali alle regioni e agli enti locali – ha disposto (con l'art. 1, comma 1, n. 9) l'attribuzione ai Comuni della funzione relativa alla *“licenza di agibilità per teatri o luoghi di pubblico spettacolo, di cui all'art. 80”* del TULPS.

La materia degli eventi di massa è stata interessata da importanti provvedimenti ministeriali a seguito dei gravi fatti occorsi in Torino il 3 giugno 2017 quando, in occasione della proiezione su maxischermo di un incontro calcistico presso quella Piazza San Carlo, un gruppo di malviventi utilizzò degli spray urticanti al peperon-

---

(59) Si tratta delle Commissioni provinciali per i luoghi di pubblico spettacolo, composte da membri aventi specifiche competenze tecniche nelle materie della sicurezza (antincendio, statiche, sanitarie, acustiche, ecc.) e presiedute, per tradizione, dai Viceprefetti vicari; l'attuale normativa prevede, peraltro, che ove la manifestazione abbia pubblico inferiore ai 5.000 spettatori, il controllo sia demandato ad apposite Commissioni comunali per i luoghi di pubblico spettacolo, analogamente composte ma presiedute da un delegato del Sindaco (art. 142 del Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico 18 giugno 1931, n. 773).

cino per aprirsi la strada dopo aver raziato oggetti di valore tra il pubblico, facendo scatenare il panico e provocando la fuga disordinata di migliaia di spettatori, il ferimento di 1.600 persone e la morte di un uomo e due donne.

Nell'immediatezza sia il Capo della Polizia, sia il Capo del Dipartimento del Soccorso pubblico e dei Vigili del fuoco adottarono proprie circolari disciplinanti la materia; la eccessiva rigidità delle prescrizioni ivi contenute provocò nei mesi successivi, su istanza dell'ANCI, un intervento del Ministro dell'interno per assicurare una disciplina organica della materia; ne scaturì una circolare a firma dell'allora Capo di Gabinetto del Ministero dell'interno, c.d. "Circolare Piantedosi" (Circolare del 18 luglio 2018, n. 11001/1/110/(10)), la quale, preso atto della "necessità, sulla base del monitoraggio degli esiti applicativi e del confronto con gli enti esponenziali delle realtà territoriali, di una rivisitazione e di una *reductio ad unum* delle precedenti linee di indirizzo [...] nel rispetto delle tradizioni storico-culturali e del patrimonio economico-sociale delle collettività locali", fornisce "indicazioni **che tengono luogo delle precedenti**".



La Circolare Piantedosi a oggi è la sola applicabile fonte esegetica interpretativa delle surrichiamate norme di legge ed è chiaramente ispirata a un equo contemperamento dei diversi interessi in gioco: il rispetto delle tradizioni storico-culturali ovvero delle esigenze di promozione del territorio e di aggregazione sociale insite nelle manifestazioni e degli spettacoli all'aria aperta da una parte e le pubbliche sicurezza e incolumità dall'altra.

Nella circolare si introduce per la prima volta, sia pure in ambito "para-normativo" una fondamentale distinzione fra *safety*, intesa come tutela della pubblica incolumità, e *security*, intesa come pubblica sicurezza nel senso classico: concetti entrambi riconducibili al complesso tema della sicurezza urbana.

La circolare opportunamente distingue due ipotesi ben diverse proprio sotto il profilo della *safety*:

- a) i **pubblici spettacoli** (art. 80 TULPS), cioè gli eventi a carattere spettacolare ove un pubblico, pagante o meno ma in ogni caso quantificabile, accede in spazi chiusi o delimitati per assistervi; a tali eventi si applica la ben nota disciplina che prevede la previa valutazione tecnica della Commissione di vigilanza sui luoghi di pubblico spettacoli, comunale o provinciale (se con numero di spettatori superiore ai 5.000);

b) le **manifestazioni pubbliche** (artt. 18 e 25 TULPS), cioè le manifestazioni religiose o tradizionali in forma di corteo, sfilata o *promenade* che la “Circolare Piantedosi” definisce come “*manifestazioni dinamiche in spazi non delimitati in cui non è presente un unico punto di convergenza e di stazionamento dei partecipanti*”.

Per questa seconda tipologia di eventi la Circolare detta apposite linee guida:

1. gli enti organizzatori (comuni, autorità religiose, comitati di cittadini, agenzie private ecc.) devono fornire con congruo anticipo (ragionevolmente di almeno 15 giorni) un dettagliato **piano di sicurezza** che descriva la manifestazione e indichi le misure tecniche finalizzate ad assicurarne la *safety*;
2. acquisito tale piano, sottoscritto dal Responsabile del competente servizio tecnico del Comune ovvero da un progettista qualificato e dal Sindaco, **la Questura procederà a dettare le misure di security** che riterrà necessarie, con precipuo riferimento all’ordine e alla sicurezza pubblica;
3. per le manifestazioni di un “*livello di rischio tale da imporre una valutazione coordinata da parte delle autorità preposte*” il Questore (o il Sindaco), valutatane la necessità, “*interesserà il Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica*”, ove occorra integrato con la partecipazione del Comandante provinciale dei Vigili del fuoco e con le autorità sanitarie ovvero con enti tecnici necessari – di volta in volta – per la valutazione dello specifico evento; nell’ambito del Comitato “*potranno valutarsi, unitamente ai profili di security, le eventuali misure di safety ritenute necessarie all’integrazione del generale dispositivo di sicurezza*”; sulla base delle indicazioni impartite nel corso del Comitato, che forniranno il contenuto di apposito verbale, la Questura procederà come al punto 2.

Da ultimo, il recente D.L. 24 febbraio 2026, n. 23, al fine di assicurare una maggior tutela dell’ordine pubblica e della pubblica sicurezza, ha introdotto, all’art. 10, la possibilità di disporre il divieto di partecipazione a riunioni o ad assembramenti in luogo pubblico. Tale divieto può essere comminato dal Giudice con la sentenza di condanna per alcuni reati tipici delle condotte violente durante le manifestazioni (60).

---

(60) Si tratta dei delitti di cui agli artt. 280, 280bis, 285, 338, 339, 419, 422, 423, 424, aggravato ai sensi degli artt. 425, 432, 575, anche nella forma tentata, e all’art. 582, se ricorre taluna delle circostanze aggravanti previste dall’articolo 583 o se il fatto è commesso con armi o con sostanze corrosive ovvero da persona travisata o da più persone riunite ai sensi degli artt. 585, 583quater, e 584 del codice penale.