

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 05/09/2012**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/33839-gli-aspetti-giuridici-legati-alla-sicurezza-urbana>**

**Autore: Zamponi Francesco**

## **Gli aspetti giuridici legati alla sicurezza urbana**

*Francesco Zamponi*

***“GLI ASPETTI GIURIDICI LEGATI ALLA  
SICUREZZA URBANA”***

## **1 La progressiva consapevolezza del concetto di “sicurezza urbana”**

Per meglio comprendere il processo di sviluppo della materia “sicurezza urbana”, non si rischia di essere pleonastici se si passano in rassegna i provvedimenti normativi che si sono succeduti nel tempo.

Infatti, oggi prevale un concetto positivo di sicurezza urbana, di gestione dell’insicurezza, a discapito di un concetto negativo ancorato all’ordine e sicurezza pubblica, basato sull’assenza di violazione delle norme.

Il tema della sicurezza inizia ad essere dibattuto agli inizi degli anni ’90, anche a seguito dell’entrata in vigore della legge n. 142/1990<sup>1</sup> e della legge 25 marzo 1993, n. 81, che ha introdotto l’elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia.

L’art. 159 del d.lgs. n. 112 del 1998<sup>2</sup> ha attribuito in via esclusiva allo Stato le funzioni di sicurezza pubblica, ossia le misure riguardanti la prevenzione dei reati ed il mantenimento dell’ordine pubblico.

Nel biennio 1998/1999 inizia contemporaneamente la fase della negoziazione – come una sorta di cabina di regia – tra Prefetture e Comuni, che sfocia in protocolli d’intesa, stipulati quale laboratorio sperimentale per compiere iniziative coordinate finalizzate alla sicurezza della città.

Successivamente, i protocolli d’intesa evolvono in contratti di sicurezza, sempre teleologici alla realizzazione di iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza delle varie città. Questi accordi si contraddistinguono per aver disciplinato forme di collaborazione, piuttosto che prevedere attività congiunte e progetti operativi.

Nel frattempo, con il d.lgs. n. 279/1999<sup>3</sup>, il Sindaco del Comune capoluogo di Provincia ed il Presidente della Provincia vengono elevati a membri di diritto del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, il che attesta la centralità di tali figure in materia di sicurezza.

Il D.P.C.M. del 12 settembre 2000<sup>4</sup>, all’art.7, prevede una collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, allo scopo di perseguire condizioni ottimali di sicurezza urbana ed extraurbana e tutelare i diritti di sicurezza dei cittadini.

---

<sup>1</sup> Recante “*Nuovo ordinamento degli enti locali*”, poi abrogata ed assorbita dal Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, approvato con d.lgs. n. 267/2000.

<sup>2</sup> Che conferisce funzioni e compiti amministrativi dello Stato a Regioni ed enti locali, in attuazione della prima “legge Bassanini” n. 59/1997.

<sup>3</sup> “*Disposizioni integrative del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in materia di composizione e funzionamento del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica*”

<sup>4</sup> Recante “*Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l’esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa*”.

Prevede, inoltre, il potenziamento della struttura di polizia amministrativa regionale e locale, dei servizi integrativi di sicurezza, oltre ad interventi di riduzione dei danni, tutela sociale, educazione alla legalità.

Un punto di svolta, anche per il rango della fonte normativa, si ha con la legge costituzionale n. 3/2001 che riscrive l'intero Titolo V. L'art. 117, in particolare, prevede al secondo comma, lett. h), la competenza statale nelle materie di "ordine pubblico e sicurezza", tranne la polizia amministrativa locale.

Nel concetto di ordine pubblico vengono ricompresi i beni giuridici fondamentali e gli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata convivenza civile della comunità. La tutela di questi beni ed interessi rappresenta quindi il nucleo fondamentale delle funzioni di polizia di sicurezza pubblica, interpretata in senso stretto come attività di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico, in pratica tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità. Una rigida interpretazione si rende necessaria per impedire una eccessiva dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, consentendo una preminenza quasi assoluta della competenza statale e vanificando ogni ripartizione di compiti fra autorità statali di polizia ed autonomie locali<sup>5</sup>.

Le funzioni di polizia amministrativa riguardano invece le attività di prevenzione o repressione dirette ad evitare danni e pregiudizi che possono essere arrecati da persone o cose nello svolgimento di attività ricomprese in materia di competenza regionale, ma si tratta pur sempre di funzioni di sicurezza. Il dato costituzionale si caratterizza proprio per aver fornito rilievo alla funzione di polizia amministrativa locale.

In Dottrina c'è chi<sup>6</sup> ritiene che alle Regioni possa essere attribuito il potere di disciplinare gli aspetti attinenti alla "sicurezza", contenuti nelle singole materie. La Corte Costituzionale aveva già chiarito che la nozione di "polizia amministrativa" non si identifica con quella di "polizia locale urbana e rurale"<sup>7</sup>. In effetti, il d.lgs. n. 112/1998 afferma che la polizia amministrativa ricomprende anche la polizia urbana e rurale ma non si identifica con essa poiché contempla una molteplicità di altre funzioni, rappresentando un *quid pluris*.

La "polizia amministrativa locale" non rappresenta però una materia autonoma, se non nel senso dell'istituzione ed organizzazione del servizio. In realtà possiede un carattere accessorio rispetto alle singole materie cui di volta in volta è afferente.

---

<sup>5</sup> Cfr. in particolare Corte Cost., sent. n. 222 del 13.07.2006. Secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, la tutela riguarda l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'ordinamento: si veda *ex plurimis* Corte Cost., sent. n. 290 del 25.07.2001.

<sup>6</sup> B. C. di TORITTO, "Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali", consultabile in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 25/2004.

<sup>7</sup> Sent. n. 77/1987.

Al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione viene prevista una competenza concorrente in materie rilevanti per il contesto in cui si collocano i profili di sicurezza (si pensi al governo del territorio o alla tutela della salute); mentre il quarto comma afferma il principio generale che alle Regioni spetta la potestà legislativa nelle materie non disciplinate espressamente dalla legislazione statale.

L'art. 118, terzo comma, della Costituzione prevede, altresì, che la legge statale disciplini le forme di coordinamento fra Stato e Regioni in diverse materie, fra cui l' "ordine pubblico e sicurezza"<sup>8</sup>.

A seguito della riforma costituzionale, iniziano a comparire una serie di leggi regionali volte a disciplinare "sistemi regionali di sicurezza integrata"<sup>9</sup>.

Parallelamente, durante quell'arco temporale, da un punto di vista tecnico-operativo, viene sperimentato il modello di polizia di prossimità che vede il poliziotto/carabiniere/vigile di quartiere divenire il punto di riferimento stabile per la popolazione di una determinata fetta del territorio urbano. Lo svolgimento del servizio nel medesimo quartiere da parte di un costante operatore di polizia permette a quel soggetto di conoscere in maniera approfondita le problematiche dell'area territoriale assegnatagli e di rappresentare una cerniera fra collettività ed Istituzioni. Inizialmente, la sua attività più che essere rivolta alla tutela della sicurezza pubblica (anche se lo è in via mediata ed indiretta proprio in virtù della sua semplice presenza, che costituisce fattore di deterrenza) consiste nel rappresentare un collettore delle istanze della locale popolazione ed un naturale punto di contatto.

Nel 2003 germoglia una nuova tipologia di patti, gli Accordi di programma sottoscritti direttamente tra Ministero dell'Interno e Regioni, disciplinati dall'art. 34 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali: secondo questo articolo, si può ricorrere all'accordo di programma per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, di Province, di Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici.

In ordine ai contenuti, spicca la possibilità di intervenire concretamente sui problemi. I settori di coordinamento riguardano la formazione professionale degli operatori di sicurezza, l'attività di razionalizzazione delle Forze di polizia, la realizzazione e la gestione di sistemi informativi regionali in cui raccogliere le informazioni sulla criminalità e sul disordine/degrado urbano provenienti dall'attività di controllo del territorio delle Forze di polizia, la promozione di progetti volti al miglioramento delle condizioni di sicurezza.

---

<sup>8</sup> Tale concetto va tenuto sin d'ora in debita considerazione perché costituisce il perno su cui poggiano le decisioni della Corte Costituzionale, che si avrà modo di commentare nel prosieguo del lavoro.

<sup>9</sup> Si veda B. CARAVITA, "*Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*", in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004.

Il triennio 2006/2009 si caratterizza per essere definita la fase dell' "emergenza"<sup>10</sup>, con la stipulazione dei Patti per la sicurezza tra Ministero dell'Interno e città grandi e medie.

Il 20 marzo 2007, sulla base della legge finanziaria per il 2007, è stato stipulato un Patto "cornice" per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI, che costituisce l'accordo quadro di riferimento per sviluppare con i Comuni accordi locali, nell'alveo di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali.

Nell'ambito di questo accordo cornice, viene inoltre sancita un'intesa per la sicurezza delle aree urbane con i Sindaci delle città sedi di aree metropolitane. Oltre a definire la sicurezza "diritto primario dei cittadini da garantire in via prioritaria per assicurare lo sviluppo sociale ed economico del Paese ed un'adeguata qualità della vita", l'accordo include nel "governo della sicurezza urbana" "le iniziative capaci di migliorare la vivibilità del territorio e la qualità della vita, coniugando prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione", definizione che anticipa il contenuto del D.M. del 5 agosto 2008, oggetto di successivo esame.

Il 13 settembre 2008 viene poi sottoscritto un Accordo tra il Ministro dell'Interno e la Consulta Nazionale ANCI dei piccoli Comuni, destinato ad individuare linee d'intervento specifiche per realtà di minore dimensione demografica, al quale possono rifarsi specifiche intese in sede locale, mediante stipula di patti per la sicurezza.

La possibilità di rinnovare i patti conferisce una certa stabilità, dal punto di vista contenutistico, ai suddetti accordi.

Il contenuto dei patti è sostanzialmente riconducibile a quattro macro aree<sup>11</sup>: interventi riguardanti le Forze di polizia statali, attività di contrasto dei fenomeni di illegalità diffusa, riqualificazione dell'ambiente urbano e politiche di intervento sociale, impegni finanziari.

Dalla lettura dei patti sembrano prevalere gli interventi finalizzati al controllo ed al mantenimento della sicurezza sul territorio, anche perché gli interventi di riqualificazione urbana non producono lo stesso impatto emotivo.

Il modello negoziale rinvenibile nei patti per la sicurezza dovrebbe offrire la cornice condivisa non solo per l'esercizio dei poteri sindacali, ma anche per lo svolgimento di attività d'interesse generale in materia di sicurezza urbana conseguente all'autonoma iniziativa dei cittadini, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118 della Costituzione.

---

<sup>10</sup> Cfr. "Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza", Rapporto pubblicato sul sito internet [www.sicurezzaurbana.anci.it](http://www.sicurezzaurbana.anci.it), settembre 2009.

<sup>11</sup> Cfr. V. ANTONELLI, "L'esperienza dei 'patti per la sicurezza' nel biennio 2007-2008", A. PAJNO (a cura di) "La sicurezza urbana", in *ASTRID Rassegna*, n. 86, 13 febbraio 2009, consultabile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

## 2 L'ampia produzione normativa degli ultimi anni

Con il d.l. n. 92/2008<sup>12</sup> prende avvio l'ampia produzione normativa che interviene "massicciamente" sulla tematica della sicurezza urbana: nel dettaglio, tale decretazione d'urgenza riscrive *ex novo* l'art. 54 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali in materia di attribuzioni del Sindaco nelle funzioni di competenza statale, ossia nella veste ufficiale del governo. Questo provvedimento rappresenta il fulcro della questione da un punto di vista giuridico, perché la sicurezza urbana fa il suo ingresso nell'ordinamento positivo.

Il decreto, in particolare, autorizza il Sindaco ad adottare con atto motivato (che si deve ritenere rigoroso) provvedimenti "*anche contingibili e urgenti*" che contribuiscano a prevenire e contrastare i gravi pericoli che minacciano la sicurezza urbana<sup>13</sup>.

Invero, il nuovo impianto costituzionale, riconoscendo autonomo rilievo alla polizia amministrativa locale, avrebbe forse consentito di inquadrare anche la tematica della sicurezza urbana in un'ottica – sia in ordine al titolo della competenza che al suo stesso ambito contenutistico – differente da quella che emerge dal nuovo art. 54, così come prodotto dal suddetto provvedimento d'urgenza. In particolare, si sarebbe potuto fissare un ruolo proprio per gli enti locali nella predisposizione ed attuazione di misure idonee a fronteggiare le situazioni di crisi, in stretta connessione con le funzioni locali e regionali, anziché affidarsi al Sindaco nella veste di ufficiale di governo.

Al tempo stesso, però, la sicurezza urbana, non riconducibile semplicemente alla polizia amministrativa, ma ambito privilegiato dell'incontro delle varie sfere di competenze territoriali, necessita di un forte coordinamento tra i differenti livelli di governo.

Con il testo novellato, le ordinanze non devono più essere comunicate tempestivamente al Prefetto, bensì preventivamente<sup>14</sup>. E' interessante riscontrare come il legislatore abbia voluto porre un contrappeso alle accentuate funzioni del Sindaco, mediante un rafforzamento dei poteri del Prefetto: infatti, in capo a quest'ultimo, v'è la facoltà di avocazione o surrogazione in caso di inerzia, oltre alla possibilità di ispezioni e verifiche<sup>15</sup>.

Il Prefetto sarà sempre più presente nelle dinamiche del governo locale, con funzioni di coordinamento e supervisione in relazione a quegli atti e provvedimenti che più coinvolgono gli

<sup>12</sup> Recante "*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*".

<sup>13</sup> Già la giurisprudenza *ante* riforma si è mostrata assai attenta a delimitare il perimetro dell'esercizio di tale potere sindacale: in particolare, è stata ritenuta necessaria l'esistenza di un concreto ed effettivo pericolo per la pubblica incolumità, non fronteggiabile con i normali strumenti di amministrazione attiva (Cons. Stato, sez. V, sent. 8 maggio 2007, n. 2109); adeguata istruttoria (TAR Lazio, Roma, sez. II, sent. 14 febbraio 2007, n. 1352); rispetto dei principi generali dell'ordinamento (TAR Umbria, sent. 16 aprile 2007, n. 314); verifica dei presupposti d'urgenza (TAR Veneto, sez. III, sent. 6 marzo 2007, n. 637); necessità di distinguere scopi e natura degli istituti giuridici (Cass., sez. I civ., sent. 5 ottobre 2006, n. 21432, in relazione all'esercizio della prostituzione). L'argomento sarà affrontato diffusamente nel prossimo paragrafo.

<sup>14</sup> Modifica operata dalla legge di conversione.

<sup>15</sup> In aggiunta ai poteri di annullamento dei provvedimenti adottati dal Sindaco come ufficiale di governo.

interessi dello Stato in relazione alla sicurezza: la *ratio* risiede nell'importanza e la delicatezza dell'oggetto affrontato, ma anche nell'assicurare che si verifichi in concreto un coordinamento, in relazione all'attività svolta dalle Forze dell'ordine sul territorio<sup>16</sup>.

La novità apparirebbe meno immediata rispetto ad una prima lettura, poiché non risulta chiaro se l'ordinanza debba essere sottoposta a preventiva comunicazione alla Prefettura oppure se, come appare più logico, l'informazione sia necessaria in caso di situazioni rilevanti che richiedono specifici interventi<sup>17</sup>: la lettera della legge fa riferimento ai "provvedimenti" e quindi si tratterebbe non di un progetto, bensì di un provvedimento già adottato. Come si avrà modo di illustrare successivamente, tale dibattito – a seguito della sentenza della Corte Costituzionale che ha soppresso la facoltà di emettere le ordinanze cosiddette "ordinarie" – verosimilmente verrà sopito.

Quanto al procedimento, appare condivisibile la lettura di un contatto anticipato fra i due organi in merito al progetto del provvedimento, con la successiva emanazione quale sintesi della collaborazione fra apparati dello Stato. La ragione di una simile visione risiede nella necessità di superare questioni in ordine ai poteri di annullamento, oltre ad evitare la visione distorta di un provvedimento (già emanato) che viene inviato al Prefetto per la condivisione degli aspetti attinenti all'uso degli strumenti (dipendenti dallo stesso Prefetto) che si assicurino il rispetto dell'ordinanza, a partire dalla vigilanza delle Forze di polizia statali.

Va precisato che l'intervento prefettizio si rende indispensabile – quanto meno in astratto – per arginare l'eventuale effetto di "reazione a catena" di alcune ordinanze, come ad esempio nel caso dell'ordinanza "anti-lucciole" varata dal Comune di Roma, che aveva determinato lo spostamento massiccio del fenomeno nelle aree limitrofe della città: in questi casi è prevista la possibilità per il Prefetto di indire una conferenza di servizi tra gli enti locali interessati (Comuni ma anche Province) ed eventualmente altri soggetti pubblici e privati interessati dall'episodio<sup>18</sup>.

Secondo autorevole Dottrina<sup>19</sup>, il novellato art. 54 tenta di mantenere un equilibrio fra esigenze difficilmente conciliabili, consistenti da un lato nell'esigenza dei primi cittadini di dare una risposta efficace alle richieste della collettività; dall'altro nella necessità di evitare l'eccessiva compressione di diritti e di libertà a "colpi di ordinanze".

Per una parte della Dottrina<sup>20</sup>, il D.L. n. 92/2008, nel ridisegnare le attribuzioni del Sindaco *ex art.* 54, avrebbe introdotto modifiche nominali: ad esempio, da un punto di vista sistematico, i compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica sono ora disciplinati all'inizio del testo; nell'indicare il

<sup>16</sup> Si veda M. GASPERINI, "Criminalità e degrado urbano: la battaglia è a colpi di ordinanze", in *Guida al Diritto Il Sole-24 Ore*, n. 48/2008, pag. 18.

<sup>17</sup> Sul tema si veda S. SCOTTI "Aumenta la cooperazione tra forze di polizia", *Guida al Diritto-Il Sole 24 Ore*, n. 32/2008, pag. 107.

<sup>18</sup> Cfr. M. GASPERINI, *op. cit.*, pag. 19.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Cfr. in particolare S. SCOTTI, "Accesso limitato agli schedari del Viminale", in *Guida al Diritto Il Sole-24 Ore*, n. 23/2008, pag. 70.

“concorso” (e non una funzione propria) alla cooperazione della polizia locale, non si registrerebbero sostanziali novità rispetto alla legge quadro n. 65/1986 sull’ordinamento della polizia locale. In sostanza, i poteri del Sindaco sarebbero rimasti immutati.

Invece, altri Autori<sup>21</sup>, che saranno i pionieri delle eclatanti decisioni giurisprudenziali, sostengono che gli effetti di queste ordinanze siano quelli di generare ulteriori problematiche, tanto da suggerire un’interpretazione “adeguatrice” che giunga a trascurare la congiunzione “anche” contenuta nel decreto<sup>22</sup>, al fine di non attribuire un potere normativo quasi dissimulato, in sostanziale elusivo del principio di legalità.

Il potere dell’ autorità amministrativa di adottare ordinanze “libere” era stato riconosciuto compatibile col quadro costituzionale purché rispettoso dei seguenti requisiti: efficacia limitata nel tempo in relazione alla necessità ed urgenza, adeguata motivazione, efficace pubblicazione (nei casi in cui non abbia carattere individuale), conformità ai principi dell’ordinamento giuridico. Sono tutte caratteristiche strutturali delle ordinanze libere necessitate, altrimenti si risolverebbe nell’introduzione di una misura normativa non necessitata, a carattere non temporaneo e contingente, in dissonanza col quadro giuridico che rende compatibile il potere in questione con i principi costituzionali.

In diversi casi vengono vietati comportamenti già previsti e disciplinati in norme statali o regionali, non essendo chiaro quale normativa debba essere applicata nel caso specifico. Inoltre, non sono vietati i comportamenti in sé, ma quando questi si svolgono in talune circostanze (di modo, di luogo e di tempo).

Infine, l’ordinanza non interviene solo su comportamenti già avvenuti o in fase realizzativa, ma anche su condotte che saranno commesse in futuro “con ogni probabilità”, con conseguenti dubbi di legittimità. La medesima corrente dottrina sottolinea poi come lo stesso comportamento potrebbe risultare legittimo in un Comune, illegittimo in un altro, e parzialmente legittimo in un terzo. Da più parti viene paventata l’ipotesi che, qualora tali misure comportino non tanto l’attuazione di politiche pubbliche quanto divieti sanzionatori con sanzioni amministrative e indirettamente con norme penali, si finirebbe col violare il principio di legalità e tassatività previsto dal diritto penale<sup>23</sup>. All’ordinanza sindacale verrebbe così attribuita una potestà innominatamente regolamentare (sebbene su aree limitate).

---

<sup>21</sup> In particolare V. ITALIA, “*I sindaci ‘vanno oltre’ i loro poteri con conseguenti problemi di legittimità*”, in Guida al Diritto Il Sole-24 Ore, n. 48/2008, pag. 29 ss. Addirittura P. NAPOLITANO, “*Pensieri sparsi sul potere di ordinanza del Sindaco in materia di sicurezza urbana*”, in [www.pmbitonto.org](http://www.pmbitonto.org), si esprime in termini di dato “sconcertante”.

<sup>22</sup> Cfr. A. PAJNO, “*La ‘sicurezza urbana’ tra poteri impliciti e inflazione normativa*”, in *ASTRID Rassegna*, n. 86, 13 febbraio 2009, consultabile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>23</sup> Si veda in particolare P. BONETTI, “*La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei sindaci in materia di sicurezza urbana: l’opinabile sopravvivenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Giunte provinciali quali “ufficiali di Governo”, l’afferenza alla sicurezza pubblica, tipologia e limiti*”, pubblicato sul sito [internet www.forumcostituzionale.it](http://internet.www.forumcostituzionale.it).

La struttura regolamentare, la stabilità, la destinazione ad una collettività determinano che la primazia della punibilità penale in caso di inottemperanza (art. 650 c.p.) ceda il passo alle sanzioni amministrative<sup>24</sup>.

Si assiste sovente a provvedimenti che individuano linee di indirizzo ed azioni da intraprendere sul territorio comunale, per affrontare e gestire un determinato fenomeno, attuati con mezzi repressivi, ma anche i tentativi di ricercare soluzioni adeguate ed azioni educative sono ritenuti legittimi (provvedimenti contingibili ed urgenti, in deroga a norme vigenti), perché giustificati dall'impossibilità di predeterminare a livello normativo tutti i provvedimenti per prevenire ed eliminare a livello locale i pericoli per la sicurezza urbana.

In sostanza, i provvedimenti "ordinari" avrebbero la copertura giuridica in presenza dei presupposti indicati dalla norma legislativa, ma senza facoltà di derogare alle norme vigenti, consentita invece solo a quelle contingibili ed urgenti, in casi straordinari.

Peraltro, non mancano voci in Dottrina<sup>25</sup> che ritengono il Sindaco, quale ufficiale di governo, figura incompatibile dopo l'entrata in vigore dell'art. 118 della Costituzione, il quale prevede che la legge statale o regionale affida lo svolgimento di una determinata funzione amministrativa ad un preciso ente della Repubblica e non al capo di un altro ente autonomo territoriale. Per la medesima ragione, anche il potere di direttiva che il novellato art. 54 attribuisce al Ministro dell'Interno verso i Sindaci per i provvedimenti da loro adottabili nella qualità di ufficiali di governo, apparirebbe di dubbia costituzionalità.

Proseguendo nell'analisi dell'articolo 54 novellato, occorre aggiungere che le ordinanze devono rispettare i principi generali dell'ordinamento giuridico. E' stato acutamente osservato<sup>26</sup> come il concetto di "rispetto" indica un limite di stretta osservanza, a differenza del termine "nell'ambito" che esprime maggiore discrezionalità.

In ordine al contenuto dei "principi generali", essi si riferiscono a norme, non sempre esplicite, che determinano regole generali e primordiali, da cui discendono le altre norme. Essi servono come canone interpretativo per colmare eventuali lacune. E' stato obiettato che è vero che i principi generali costituiscono un limite alle ordinanze dei Sindaci, ma trattasi di limite generico e poi non sempre sussiste omogeneità di giudizio tra gli interpreti incaricati di definire il valore e l'efficacia dei principi generali. Per tale ragione è utilizzato il concetto di "principi fondamentali dello Stato"<sup>27</sup>, che sono quelli fissati dal legislatore: essi rappresenterebbero il vero limite alle norme contenute nelle ordinanze sindacali.

---

<sup>24</sup> Cfr. P. NAPOLITANO, op. cit.

<sup>25</sup> Si veda in particolare P. BONETTI, op. cit.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> A cui devono attenersi le norme dello statuto e dei regolamenti comunali, nonché le leggi regionali della legislazione concorrente ex art. 117, comma 3, della Costituzione.

Comunque è unanimemente condivisa l'opinione che le ordinanze dei Comuni non possano violare i diritti relativi alle libertà della persona sanciti dalla Costituzione. Infatti, i problemi di legittimità sorgono, ad esempio, con i divieti di intercettare una prostituta in strada o bere una bevanda alcolica in luogo pubblico o di detenere una bottiglia in vetro, poiché tali situazioni configgono con altre situazioni giuridiche previste e tutelate dall'ordinamento.

Se è vero che i diritti e le libertà trovano dei limiti nei diritti altrui, tali limiti devono essere stabiliti con una regola generale, certa ed identica per tutti, senza che il Sindaco posseda una sorta di "potere legislativo locale".

Le "nuove" ordinanze sindacali (quelle cosiddette ordinarie) assumono caratteri del tutto peculiari rispetto alla precedente esperienza delle ordinanze contingibili e urgenti.

La critica principale che viene avanzata in Dottrina<sup>28</sup> è quella secondo cui le norme che disciplinano gli aspetti della vita quotidiana – soprattutto se caratterizzate dalla stabilità – dovrebbero essere deliberate dall'organo collegiale rappresentato dal Consiglio comunale e non dal primo cittadino. È stato anche fatto notare che l'intervento del Sindaco non è altro che la ratifica delle carenze delle amministrazioni ed una supplenza a questa inefficienza<sup>29</sup>.

Taluni Autori<sup>30</sup> hanno sollevato dubbi di costituzionalità della norma su tre diversi profili: in prima battuta perché introdurrebbe misure restrittive e repressive in contrasto col principio di legalità (art. 13 della Costituzione); inoltre, la disciplina di materie avviene non mediante legge (come invece prevede l'art. 117); infine, si assisterebbe ad una violazione dell'art. 118 poiché l'allocatione di funzioni amministrative avviene con atto diverso da quello legislativo.

Tuttavia, è necessario sin d'ora anticipare che la Corte Costituzionale, con una pronuncia del mese di aprile del 2011, ha sensibilmente ristretto l'ambito applicativo delle ordinanze, riducendone il perimetro a quelle provvisorie per fronteggiare situazioni contingibili e urgenti, che consentirebbe una successiva revoca o modifica<sup>31</sup>.

Si pone anche un problema di alternatività o sovrapposibilità tra strumenti diversi (ordinanze del Sindaco-regolamenti comunali), che solleva questioni di funzionalità oltre che di legittimità.

Ma altra Dottrina<sup>32</sup> si interroga se possano porsi ulteriori limiti alle ordinanze, derivanti da altre fonti che non siano solamente i principi generali. Da una lettura del decreto ministeriale del 05.08.2008 recante "*Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione*"

---

<sup>28</sup> In particolare si veda V. ITALIA, op. cit., pag. 32.

<sup>29</sup> cfr. D'ALBERTI-P. URBANI "*La 'sicurezza urbana': il ruolo della gestione territoriale delle città*", in *astrid rassegna*, n. 86, 13 febbraio 2009, consultabile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>30</sup> Si veda in particolare A. PAJNO, op. cit.

<sup>31</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al successivo paragrafo.

<sup>32</sup> Cfr. 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 25.09.2008, pubblicata in *ASTRID Rassegna*, n. 82/2008, consultabile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

sembrerebbe potersi rispondere positivamente al quesito, laddove si cita il rispetto delle norme che “*regolano la vita civile*”, che rappresentano un limite ben più ampio di quello costituito dai principi generali.

I provvedimenti sindacali in materia di sicurezza urbana non dovrebbero prevedere norme che regolano la vita civile nella comunità (oggetto di apposita disciplina legislativa e regolamentare), quanto piuttosto contenere misure concrete volte ad assicurarne il rispetto<sup>33</sup>, con la loro vocazione a modulare regole ed interventi in base alla concretezza delle situazioni specifiche. Nel caso in cui tali ordinanze non fossero contingibili ed urgenti, essi non dovrebbero sostituire atti di competenza di altri organi (riguardanti la sicurezza urbana anche in via indiretta), poiché altrimenti si verificherebbe una violazione dell’art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione.

Lo strumento delle ordinanze presupporrebbe quindi regole unificanti e flessibilità per adeguarle alle esigenze dello specifico contesto in cui sono emanate. E tuttavia pare inevitabile che le misure contenute nel provvedimento siano almeno in parte di carattere generale, inquadrabili pertanto fra le norme giuridiche generali ed astratte, il che rappresenta il punto di maggiore ambiguità.

Nel complesso, si fa sommessamente notare come la strada seguita dal legislatore della riforma va in direzione opposta agli obiettivi sopra prefissati in quanto pur territorializzando i provvedimenti atti a fronteggiare le situazioni di grave pericolo che minacciano la sicurezza delle città, mantiene attratta alla sfera statale la relativa competenza, sia perché il Sindaco (pur potenziato nel suo ruolo) agisce nella veste di ufficiale di governo<sup>34</sup>, sia per le accresciute competenze prefettizie.

Una conferma in tal senso è rinvenibile nell’art. 7-*bis* del d.l. n. 92/2008, il quale consente il controllo del territorio da parte del personale delle Forze armate a determinate condizioni<sup>35</sup>: in questa sede non si vuol porre minimamente in dubbio né l’opportunità di un simile intervento, né l’elevata specializzazione del personale coinvolto. Si vuole semplicemente segnalare che l’intervento non appare in linea con la dichiarata “territorializzazione” della questione sicurezza; infatti, tale personale (peraltro posto a disposizione dei Prefetti) è eminentemente rappresentativo della sfera statale.

Inoltre, viene “calato” su scenari di cui non può avere le minuziose conoscenze degli operatori stabilmente presenti su quel contesto territoriale; l’intervento è poi limitato a grandi metropoli (escludendo città di media grandezza ove la questione della sicurezza urbana è ugualmente assai sentita), ma soprattutto il loro intervento – come recita testualmente la legge – è diretto a prevenire

---

<sup>33</sup> Cfr. P. BONETTI, *op. cit.*

<sup>34</sup> Peraltro nella pratica potrebbe verificarsi un indebolimento dei poteri del Consiglio comunale.

<sup>35</sup> Che si identificano in: sussistenza di specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità e di vigilanza ad obiettivi sensibili; opportunità di accrescere il controllo del territorio; impiego di volontari specificatamente addestrati; il personale a disposizione dei Prefetti; limitazione (almeno in un primo tempo) alle aree metropolitane o densamente popolate; servizi svolti congiuntamente alle Forze di polizia; tetto massimo del contingente da impiegare e durata limitata nel tempo, comunque prorogata con successivi interventi normativi.

la criminalità piuttosto che fenomeni di disordine, devianza, degrado, nonché a salvaguardare il decoro urbano. Del resto, l'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza li esclude da funzioni di mera "sorveglianza passiva".

La modifica apportata dal successivo d.l. 151/2008 prosegue nella medesima direzione, laddove stabilisce che l'impiego possa avvenire anche *"nelle aree ove si ritiene necessario assicurare, in presenza di fenomeni di emergenza criminale, un più efficace controllo del territorio"*<sup>36</sup>. Infatti, il testo reca *"Misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto della criminalità organizzata e all'immigrazione clandestina"*, disciplinando materie molto eterogenee e solo in parte riconducibili al contesto della sicurezza urbana: si deve rammentare che la norma è stata fondamentale introdotta per l'aggravarsi in quel momento storico della situazione della sicurezza pubblica al Sud, ed in primo luogo nella provincia di Caserta, a seguito dei sanguinosi attentati ad opera della criminalità organizzata. La legge di conversione n. 186/2008, peraltro, ha autorizzato l'utilizzo di un contingente non superiore a 500 unità, per evitare una spirale dell'impiego delle Forze armate al di fuori dei tradizionali compiti di vigilanza degli obiettivi sensibili delle aree metropolitane, riducendone l'esposizione in particolari contesti delicati come quello "casalese".

Tutte le suddette considerazioni hanno comunque una spiegazione razionale: infatti, non va dimenticato che queste leggi intervengono nella materia "sicurezza e ordine pubblico" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione, che risulta di competenza esclusiva dello Stato. Da tale angolazione, più che di un processo di ampliamento dell'autonomia locale, si tratterebbe di un decentramento dei poteri statali.

Dopo questa necessaria delucidazione, si può procedere a completare l'analisi dell'art. 54 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, da cui si era partiti nel percorso ermeneutico. Il d.l. n. 92/2008 aggiunge il comma 5-bis il quale, sebbene di minore impatto mediatico, obbliga il Sindaco a segnalare all'autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza, a seconda del caso, lo straniero in condizioni irregolari.

Inoltre, in forza del dodicesimo comma, il Ministro dell'Interno può adottare atti d'indirizzo per le funzioni del Sindaco nei servizi di competenza statale: ciò a dimostrazione della natura statale della funzione esercitata dai Sindaci.

Ancora, il decreto-legge n. 92/2008 non si limita ad ampliare l'ambito di applicazione delle ordinanze comunali. E' infatti prevista anche una libertà di manovra per quanto concerne l'eventuale inasprimento delle sanzioni previste dai regolamenti comunali o dalle citate ordinanze.

---

<sup>36</sup> Nel senso di compiti di sicurezza urbana si esprime A. CISTERNA, *"Contro la criminalità in aree extraurbane il Prefetto può contare anche sui militari"*, in *Guida al Diritto Il Sole-24 Ore*, n. 41/2008, pag. 25.

Inoltre, è data facoltà al Sindaco di far eseguire d'ufficio (con spese a carico dei destinatari) le ordinanze adottate al fine di sgomberare un'area pubblica occupata abusivamente.

Il comma 4-*bis* dell'art. 54 riformato rinvia ad uno specifico decreto – a cura del Ministero dell'Interno – la disciplina e l'ambito di applicazione del potere di ordinanza sindacale: in sostanza demanda al decreto ministeriale il compito di definire la sicurezza urbana. La finalità è stata raggiunta con il già citato D.M. del 05.08.2008.

Premesso che il decreto ministeriale sarà passato in rassegna nel corso del lavoro, è doveroso sin d'ora anticipare che le critiche maggiori al suddetto provvedimento hanno evidenziato il rischio che esso si atteggi come una norma sulla produzione giuridica in bianco, contestando la legittimità di un simile assetto delle fonti<sup>37</sup>. Non convince parte della Dottrina nemmeno lo sforzo di architettura istituzionale che vede un potere regolamentare sindacale, nel solco dei parametri dettati dalle direttive del Ministero dell'Interno<sup>38</sup>: sarebbe stato più opportuno un rinvio ad una fonte primaria del diritto.

Il sesto comma del menzionato art. 54 prevede che il Sindaco, per motivi di sicurezza urbana, possa modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, adottando lo strumento delle ordinanze. Gli ambiti materiali ricadrebbero astrattamente nella competenza residuale delle Regioni.

In questi casi il Sindaco pare esercitare vere e proprie funzioni di ordine pubblico, sicché la modifica degli orari non va intesa come esercizio di una competenza generale ed ordinaria quanto un'attribuzione di un potere straordinario da esercitare in presenza di circostanze specificatamente individuate e per un periodo limitato di tempo. Rimane il dubbio che la norma abbia attribuito al Sindaco un potere d'ordinanza in materie connesse con l'ordine pubblico, da sempre esercitato dal Prefetto.

Inoltre, vanno nella direzione di contestualizzare la questione sicurezza le norme del D.L. n. 92/2008 che prevedono la possibilità di realizzare piani coordinati di controllo del territorio anche nei Comuni di dimensioni minori per specifiche esigenze, a conferma che il problema viene avvertito pure nelle aree non metropolitane, in un'ottica di confronto con le esigenze del territorio.

A tal proposito, la Dottrina<sup>39</sup> ha sottolineato che non si tratta di un'innovazione, atteso che le annuali direttive generali del Ministero dell'Interno già prevedrebbero progetti di collaborazione nel pattugliamento dei quartieri.

Nella legge di conversione è scomparsa invece la disposizione che stabiliva l'emanazione di un decreto con funzioni di regolamentare le procedure secondo cui, dopo il primo intervento in

---

<sup>37</sup> Cfr. A. PAJNO, op. cit.

<sup>38</sup> Si veda P. NAPOLITANO, op. cit.

<sup>39</sup> In particolare S. SCOTTI, op. ult. cit.

flagranza operato dalle polizie locali, la competenza sarebbe stata trasferita alle Forze di polizia statali per la prosecuzione delle indagini. La *ratio* della cancellazione è forse riconducibile all'autonomia delle funzioni di polizia giudiziaria possedute dalle polizie locali, che altrimenti sarebbero state ridotte a mere attività amministrative.

Nel solco di un maggiore coordinamento, si pone la norma del decreto-legge che prevede modalità di collaborazione fra le Forze di polizia dello Stato e le polizie locali, anche se il legislatore ha previsto che quest'ultimo personale, a differenza di quanto accade per le Capitanerie di porto, possa accedere agli archivi delle Forze di polizia limitatamente allo schedario dei veicoli rubati e dei documenti d'identità smarriti e/o sottratti e degli archivi dei permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati<sup>40</sup>, negando invece l'accesso ai dati "globali" (come i precedenti penali e le persone da ricercare), evidentemente per una esigenza di cautela sull'utilizzo di tali dati.

La novella non sembra contenere sostanziali innovazioni ed ulteriori potenzialità da parte della polizia locale nell'ambito della sicurezza urbana e ciò potrebbe far sorgere le difficoltà da parte dei Sindaci ad assicurare concretamente le aspettative delle comunità locali.

In conclusione, dal testo del decreto-legge n. 92/2008 emerge un contenuto solo in parte ascrivibile alla sicurezza urbana nel solco del "tradizionale" concetto di sicurezza: infatti, i contorni si presentano ampi e per taluni aspetti incerti e comunque capaci di attrarre nell'ambito statale interventi che incidono anche indirettamente su sfere già di competenza regionale e locale.

\*\*\*\*\*

Il rischio di un'eccessiva discrezionalità attribuita ai Sindaci viene arginato dal decreto ministeriale del 5 agosto 2008, che definisce, come già anticipato, gli ambiti d'intervento dei nuovi poteri di ordinanza dei Sindaci: la stessa nozione di sicurezza urbana, nonostante la definizione più ampia che cerca di fornire il provvedimento, verrebbe ricondotta nel ristretto ambito dell'ordine pubblico come competenza statale.

Chi scrive ritiene che il provvedimento confermi un approccio della sicurezza urbana secondo una lettura effettuata dal versante tradizionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, anche se la relativa definizione – come si illustrerà nel prosieguo del lavoro – potrebbe effettivamente schiudere le porte ad un concetto più articolato.

La sicurezza urbana non viene considerata soltanto come una tipica questione d'ordine, ma come una prestazione pubblica, alla quale corrisponde il diritto del cittadino al godimento specifico della città<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Consentendo così al Sindaco di segnalare alle competenti autorità le situazioni di irregolarità.

<sup>41</sup> A. PAJNO, op. cit.

Parte della Dottrina<sup>42</sup> è rimasta perplessa nell'aver attribuito al Ministro dell'Interno un sostanziale potere legislativo, di dubbia legittimità. L'oggetto delle ordinanze – attraverso la sua delimitazione – si sarebbe in realtà ampliato senza che tale sviluppo fosse avvenuto ad opera della legge, bensì di un decreto emanato da un organo dell'esecutivo.

Il decreto ministeriale comunque si trova ad integrare la disciplina dettata dal legislatore. In effetti, sia i poteri sindacali in materia di ordine e sicurezza pubblica (art. 54, primo comma, del d.lgs. n. 267/2000), sia quelli di ordinanza per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (art. 54, quarto comma), trovano nel D.M. una comune copertura giuridica nell'essere ricompresi nella "tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica" che – opportunamente ricorda il decreto nella sua premessa – è riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ad eccezione della polizia amministrativa locale.

Non secondario è l'aver formalmente stabilito la finalità di assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali fondamentali, ex art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione. Infatti, ancor prima di delineare l'ambito dell'incolumità pubblica e, soprattutto, della sicurezza urbana<sup>43</sup>, il D.M. manifesta la preoccupazione che i nuovi poteri riconosciuti ai Sindaci possano tramutarsi in un'inaccettabile differenziazione degli interventi in tema di sicurezza locale operati nei differenti territori del Paese. La precisazione si era forse resa necessaria per la cognizione che soprattutto le nuove ordinanze sindacali sarebbero potute debordare significativamente dai limiti delle ordinanze contingibili ed urgenti, per proiettarsi verso atipici strumenti normativi a carattere generale e, in quanto tali, capaci di configurare discipline differenziate per i territori di riferimento, difficilmente inquadrabili rispetto alla tutela, appunto, di diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti.

Autorevoli Autori<sup>44</sup> ritengono la puntualizzazione impropria, dato che i livelli essenziali delle prestazioni sono comunque assicurati in ogni ambito dell'ordinamento, senza alcun bisogno di riservare una materia allo Stato per garantirne il rispetto.

Sul piano contenutistico il decreto ministeriale, dopo aver qualificato l'incolumità pubblica come "*l'integrità fisica della popolazione*"<sup>45</sup> e la sicurezza urbana, quale "*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 dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale*", specifica i vari ambiti di intervento. In sostanza, la sicurezza urbana è vista come un bene pubblico il cui contenuto non è nemmeno in via esemplificativa indicato, ma

---

<sup>42</sup> *Ex multis* S. SCOTTI, op. ult. cit.

<sup>43</sup> Per la prima volta a livello normativo nonostante gli studi sociologici sul tema si fossero susseguiti negli ultimi anni.

<sup>44</sup> In particolare L. VANDELLI, op. cit.

<sup>45</sup> In precedenza si faceva riferimento ai cittadini.

che è qualificato e definito dalle attività a sua tutela. C'è chi ritiene che con una tale definizione il legislatore, citando concetti metagiuridici, sia stato influenzato da ambienti sociologici<sup>46</sup>.

Il decreto pare adottare una formula maggiormente estensiva in ordine alla motivazione del provvedimento ove, a fronte di quei “gravi pericoli” richiesti dalla legge, viene adoperato un concetto allargato di esigenze di sicurezza urbana comprendente condizioni di vivibilità, applicandosi ad una gamma assai estesa di situazioni non particolarmente pericolose, ricavabili sfogliando l'elencazione delle tipologie d'intervento descritte nell'art. 2<sup>47</sup>. Sarà compito della giurisprudenza verificare poi il rispetto del principio di proporzionalità, in modo tale che la salvaguardia dell'interesse pubblico sia effettuata con il minor sacrificio di quello privato<sup>48</sup>.

Tuttavia, questa apertura registrata nel modo di intendere la sicurezza urbana si attenua decisamente proprio con l'art. 2 stesso, che sembrerebbe riconfermare – mediante il richiamo alle nozioni di incolumità pubblica e sicurezza urbana dell'art. 1 – la scelta per una considerazione della sicurezza urbana nei termini di sicurezza pubblica tipica di polizia, quale prevenzione e repressione di situazioni lesive o pericolose.

L'elencazione è stata criticata perché piuttosto indefinita<sup>49</sup> ed in alcuni casi presenta tracce di sovrapposizione: ad esempio, il degrado favorirebbe l'insorgere di fenomeni delinquenziali, oppure i comportamenti illeciti riescono a determinare lo scadimento della qualità urbana. Invero, alcune *sub specie* non sarebbero altro che specificazioni delle più generali ipotesi previste.

Il decreto ministeriale sembra essere eterogeneo ed oscillante nell'identificare l'ambito applicativo dei poteri del Sindaco prendendo in considerazione a volte il degrado urbano, altre volte i fenomeni che interferiscono con la vivibilità e alterano il decoro urbano, altre volte ancora dei meri comportamenti. La formulazione può risultare artificiosa stabilendo un potere normativo generale per disciplinare i fenomeni e non la natura circostanziale dei provvedimenti.

Non sono mancate tesi che vedono il decreto ministeriale illegittimo (almeno in parte), per non indicare quali siano i “gravi pericoli” o perché indica comportamenti che non appaiono “gravi pericoli” o ancora perché non indica i limiti dei contenuti possibili e delle misure adottabili dal

---

<sup>46</sup> F. BATTISTELLI-L. F. LUCIANETTI, “La sicurezza urbana tra politics e policy”, A. PAJNO (a cura di) “La sicurezza urbana”, in *ASTRID Rassegna*, n. 86, 13 febbraio 2009, consultabile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>47</sup> Secondo l'art. 2 del D.M., il Sindaco interviene per prevenire e contrastare 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; 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; l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni sopraindicate; e situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; 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.

<sup>48</sup> Principio espresso dal Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenza n. 1990 del 16 aprile 2003.

<sup>49</sup> Cfr. A. PAJNO, op. cit.

Sindaco nell'ambito dei settori della sicurezza urbana e dell'incolumità pubblica: in sostanza è contestata la sua vaghezza<sup>50</sup>. Il decreto, infatti, dispone in quali ambiti il Sindaco possa operare, ma non prevedrebbe quali siano i comportamenti illeciti, né quali misure possano essere previste nell'ordinanza in riferimento a tali comportamenti. Poiché i provvedimenti possono indicare misure e prescrizioni, ad essere presi in considerazione sono i comportamenti, il cui rilievo ai fini della sicurezza è dato dal rapporto con il degrado urbano.

Va detto che il decreto è rivolto al miglioramento della convivenza civile e della coesione sociale, per cui la sicurezza urbana si riferisce anche ad attività preventive attuate a livello comunale: da ciò postula la legittimità di provvedimenti adottati dal Sindaco contenenti misure anche di carattere non generale e non coercitivo, né di vigilanza attiva sulle attività individuali e collettive, al fine di tutelare l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Lo stesso vale per i provvedimenti dei Sindaci in materia di sicurezza urbana che prevedano interventi ordinari svolti dai servizi sociali (come ad esempio il sostegno alle vittime dei reati) o interventi di carattere edilizio o manutentivo.

La particolare incisività del potere di ordinanza potrebbe però determinare anche effetti patologici, con il rischio di adottare "iniziative-spettacolo"<sup>51</sup>, dettate più dal desiderio di suscitare clamore che dalla volontà di salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblica locale, con evidente "deragliamento" dalle reali finalità perseguite dal legislatore.

Non va dimenticato che l'intervento del Sindaco non può considerarsi né risolutivo, né tantomeno sostitutivo delle fonti di disciplina competenti<sup>52</sup>. E, a parere di chi scrive, dovrebbe essere evitata l'attuazione del cosiddetto principio della "temporaneità permanente" delle ordinanze.

Tuttavia, da una lettura delle ordinanze emanate nei vari ambiti previsti dal D.M. 05.08.2008

---

<sup>50</sup> In particolare P. BONETTI, op. cit.

<sup>51</sup> Così F. MORELLI, "I nuovi poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza urbana", articolo inserito il 01.12.2008 sul sito *internet* [www.altalex.com](http://www.altalex.com), che cita, fra gli altri, l'esempio dell'ordinanza del Comune di Novara che vieta lo stazionamento nei parchi pubblici a più di tre persone nelle ore notturne e l'ordinanza del Comune di Vicenza in base alla quale un giovane è stato multato poiché sdraiato sul manto erboso intento a leggere un libro.

<sup>52</sup> Vedi "Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza", Rapp. cit.

emerge un tendenziale processo di “tipizzazione”<sup>53</sup> degli stessi provvedimenti sindacali previsti dal nuovo quarto comma dell’art. 54. Il carattere normativo generale caratterizza la stragrande maggioranza delle ordinanze finora assunte: gli indicatori di un siffatto connotato sono l’estensione dell’ambito applicativo all’intero territorio comunale od a vaste zone di esso, il riferimento a fattispecie astrattamente identificabili, il carattere generale, l’assenza di un’efficacia temporanea limitata.

In conclusione, i nuovi provvedimenti sindacali, se non correttamente interpretati, potrebbero finire con l’introdurre una modifica sostanziale e permanente alla disciplina normativa competente o addirittura anticipatori alla stessa.

\*\*\*\*\*

Con successivo d.l. n. 11/2009<sup>54</sup> – anche e soprattutto sulla scorta di una spinta politica derivante dalla risonanza mediatica – è stata prevista la possibilità per i Sindaci di avvalersi, nell’ambito del controllo del territorio, della collaborazione di cittadini non armati (art. 6). Va sottolineato come i cittadini generalmente non nutrano ampie aspettative da questa forma di controllo urbano: si tratterà di analizzare i profili giuridici relativi alle cosiddette “ronde”.

I Sindaci, d’intesa col Prefetto, possono<sup>55</sup> avvalersi della collaborazione di associazioni di cittadini al fine di segnalare alle Forze di polizia eventi in grado arrecare danno alla “sicurezza urbana”, ovvero situazioni di “disagio sociale”, effettuando la scelta prioritariamente fra quelle costituite da appartenenti, in congedo, alle Forze dell’ordine e Forze armate, previo possesso di determinati requisiti la cui verifica spetta al Prefetto.

E’ stata ravvisata dalla Dottrina<sup>56</sup> una genericità delle disposizioni riguardanti i compiti, la struttura, i requisiti e non è chiaro cosa debba intendersi per “collaborazione ai Sindaci”. Una tale indeterminatezza non permetterebbe nemmeno la valutazione in ordine alla loro legittimità costituzionale<sup>57</sup>, ma ciò può comportare una dilatazione dei compiti delle associazioni.

La medesima Dottrina si chiede se il concetto di “sicurezza urbana” presente nel provvedimento coincida con la “sicurezza pubblica locale” (che è ben più ampio della prevenzione e repressione di reati) e se esista un dovere generale del Sindaco di segnalare i reati, che *prima facie* sembrerebbe

---

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> Recante “*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*”.

<sup>55</sup> Questa facoltà rimessa alla decisione del singolo primo cittadino determinerà inevitabilmente un utilizzo sul territorio nazionale in maniera eterogenea.

<sup>56</sup> Si veda in particolare O. FORLENZA, “*Sulla sicurezza urbana si apre il rebus delle ronde*”, in *Guida al Diritto Il Sole-24 Ore*, n. 10/2009, pag. 53.

<sup>57</sup> O. FORLENZA, “*Vanno specificati gli obblighi dei commercianti*”, in *Guida al Diritto Il Sole-24 Ore*, n. 34/2009, pag. 78.

non sussistere, se non con riferimento a quei reati dei quali il Sindaco, in veste di pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, venga a conoscenza.

Se si tratta di compiti propri del Sindaco, per il cui svolgimento si avvale della collaborazione delle associazioni (come sembra suggerire la lettera della norma), allora pare che i loro componenti – nello svolgimento di tali compiti – siano pubblici ufficiali *ex art. 357 c.p.p.*; tuttavia, permane il dubbio se questa sia stata la reale intenzione del legislatore.

Ma la critica maggiore riguarda l'obbligo di segnalare le situazioni di disagio sociale alle Forze di polizia dello Stato o locali e non ai servizi sociali (tanto che sul punto si è dovuta esprimere la Corte Costituzionale, come si analizzerà successivamente).

E' probabile che si tratti di un uso linguistico improprio, però può sorgere il dubbio che il legislatore abbia pensato di attrarre i problemi di disagio sociale nell'area della repressione più che dell'assistenza sociale.

L'attività delle associazioni è prettamente "passiva" (è sintomatica l'espressione "mera osservazione"), non potendo svolgere attività d'indagine o quelle volte ad impedire che si verifichi il danno per la sicurezza urbana.

Ma i quesiti proseguono in ordine alla loro collaborazione, se questa debba attenersi alla fase esecutiva della segnalazione o alla fase preventiva di captazione degli eventi indicati o ad entrambi i momenti (l'interpretazione letterale suggerirebbe la lettura più ampia).

In merito ai requisiti, acquisendo la qualifica di pubblico ufficiale, va ricordato che l'art. 51 della Costituzione riserva alla legge la definizione dei requisiti per l'accesso ai pubblici uffici. Pare pacifico che tali soggetti dovranno essere immuni da pregiudizi penali e da misure amministrative di prevenzione e non devono essere dotati di porto d'armi (la norma infatti si esprime con "cittadini non armati").

Nel decreto-legge, inoltre, non sono stati definiti gli ambiti operativi, non risultando chiaro se l'associazione debba operare esclusivamente sul territorio di un Comune, coincidente con quello d'appartenenza dei propri aderenti. Le disposizioni non dettano alcuna limitazione di spazio alle associazioni, né in riferimento alla provenienza degli iscritti, né al loro ambito di operatività; ma la legge non chiarisce nemmeno se si possa essere iscritti a più associazioni. Inoltre, non viene precisato se queste debbano essere necessariamente associazioni riconosciute, ai sensi del codice civile, mentre si reputa opportuna una formale costituzione, l'elaborazione di un "prototipo" di statuto e l'obbligo di depositare l'elenco degli associati e provvedere al suo tempestivo aggiornamento.

Anche il riferimento alla segnalazione ha suscitato perplessità in parte della Dottrina<sup>58</sup>, visto che l'art. 333 c.p.p. prevede già la facoltà di denunciare reati perseguibile d'ufficio da parte di privati cittadini, l'art. 9 della legge n. 184/1983<sup>59</sup> stabilisce la denuncia di situazioni di disagio dei minori e l'art. 309, secondo comma, del Testo Unico ambientale, emanato con d.lgs. n. 152/2006, sancisce la denuncia in materia ambientale, oltre alle facoltà previste per gli ausiliari del traffico o gli anziani nei pressi degli istituti scolastici.

In sostanza, non si comprende se si tratti del generico dovere civico di ogni cittadino di segnalare alle autorità preposte circostanze pericolose e dannose, con la necessaria precisazione che l'“osservazione” non può tradursi in sorveglianza-osservazione attiva, nonostante l'inserimento delle attività dei privati nel sistema della sicurezza pubblica sia tradizionalmente subordinato al possesso del requisito della professionalità.

Altra perplessità sollevata è rivolta all'assenza di ogni riferimento alla mancanza di un inquadramento gerarchico per escludere il carattere paramilitare delle associazioni.

Non sono poi regolate le modalità di scelta delle associazioni da parte del Sindaco; tale lacuna potrebbe dar luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento tra le associazioni operanti sul territorio.

In tutto ciò si può ravvisare una contraddizione nello strumento dell'ordinanza: se da un lato il ricorso ad essa costituisce esercizio di un potere di programmazione generale volto ad integrare le attività di polizia con quelle delle ronde, dall'altra l'adozione di un'ordinanza *ex art. 54* comporta la spendita di un potere straordinario: da tutto ciò deriva da un lato l'annosa problematica circa la legittimità del potere del Sindaco di autorizzare con ordinanza l'utilizzo delle associazioni (senza un riscontro nella normativa primaria), dall'altro che provvedimenti contingibili ed urgenti emanati per esigenze straordinarie possano prevedere l'impiego delle ronde in aggiunta alle prescrizioni in materia di sicurezza urbana.

Secondo Autorevole Dottrina, *“l'idea stessa di affidare compiti di controllo del territorio a gruppi di privati cittadini è a dir poco premoderna (e forse per questo, chissà, postmoderna). Non occorre scomodare Max Weber per capire che se lo Stato abdica anche solo per incidere all'esercizio esclusivo di quella funzione tipicamente sovrana, comincia a dichiarare la propria fine”*<sup>60</sup>.

Nel complesso, per come è stato formulato il testo, l'attività delle ronde è diretta alla cura concreta di un interesse generale, rappresentato dalla sicurezza urbana e gli interventi potrebbero riguardare anche le situazioni di disagio sociale, circoscritti all'attività di prevenzione, riconducibili alle

---

<sup>58</sup> *Ex multis* T. PADOVANI, “L'ennesimo intervento legislativo eterogeneo che non è in grado di risolvere i reali problemi”, in *Guida al Diritto Il Sole-24 Ore*, n. 33/2009, pag. 16.

<sup>59</sup> Recante “*Diritto del minore ad una famiglia*”.

<sup>60</sup> *Ex plurimis* T. PADOVANI, *op. cit.*, pag. 15.

“politiche sociali” o dei “servizi sociali”, materia che ricade – per costante giurisprudenza costituzionale – nella competenza legislativa residuale regionale.

Si aprono allora spazi per la potestà legislativa regionale in materia di “sicurezza urbana” nella misura in cui non riguardi il mantenimento dell’ordine pubblico e la prevenzione dei reati? Sono queste le premesse da cui partirà la Corte Costituzionale per un suo compiuto intervento nella materia.

Per la verità la legge di conversione n. 38/2009 aveva soppresso la parte relativa alle cosiddette “ronde” ma, nell’ambito dell’inarrestabile tendenza normativa in materia di sicurezza pubblica, la legge n. 94/2009 reintroduce pedissequamente la disciplina della collaborazione da parte delle predette associazioni, così come previsto dal decreto legge n. 11/2009.

Il Decreto Ministeriale 08 agosto 2009 interviene a fissare la disciplina delle associazioni anzidette. Anche per questo provvedimento si sono sollevate le medesime perplessità riguardanti la sua dubbia natura di provvedimento normativo<sup>61</sup>.

Superando il dettato dell’art. 18 della Costituzione che vuole il diritto di associarsi libero, il decreto prevede la forma dell’iscrizione perché si tratta di un’attività delicata come quella di osservazione nell’ambito della sicurezza urbana. Ciò però non significa che non possano essere costituite associazioni che si propongono lo scopo di segnalare eventi alle Forze di polizia.

Le associazioni devono individuare gli associati destinati a svolgere le attività di segnalazione, quali osservatori volontari.

Fondamentale è il requisito delle associazioni di prestare attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale (attività gratuita ed assenza di ogni tipo di finanziamento, tranne per le associazioni costituite tra gli appartenenti in congedo alle Forze dell’ordine ed alle Forze armate). Altre prescrizioni attengono l’estraneità a partiti, organizzazioni sindacali, tifoserie organizzate o riconducibili ad organizzazioni che predicano discriminazioni. Nel decreto ministeriale sono poi disciplinati i casi di revoca dell’iscrizione ed il regime transitorio.

La decisione del Sindaco di avvalersi o meno delle associazioni avviene mediante ordinanza, identificando gli ambiti (territoriale, temporale e modale) per i quali intende utilizzarle e previa stipulazione di una convenzione con le associazioni iscritte nel citato elenco. Il Sindaco formalizza la propria volontà e stipula apposita convenzione che deve contenere il piano d’impiego degli osservatori (presupposto oggettivo per effettuare le segnalazioni alla polizia locale ed alle Forze di polizia dello Stato).

Va precisato che il Sindaco può avvalersi di associazioni non iscritte nell’elenco per compiti che esulano dall’osservazione e dalla segnalazione alle Forze di polizia, come ad esempio avviene per la

---

<sup>61</sup> Si veda in particolare V. ITALIA, “Ronde, le questioni aperte dal piccolo ritocco”, in *Guida agli enti locali Il Sole-24 Ore*, n. 9/2010, pag. 13.

disciplina del traffico dinanzi le scuole (si pensi ai c.d. “nonni-vigili”), durante le fiere o gare podistiche, senza indossare casacche di riconoscimento.

Sono poi enunciati i requisiti del personale (età, condotta, requisiti fisici) e disposizioni inerenti la formazione e l’aggiornamento del personale.

I compiti sono limitati alla mera osservazione (eventualmente anche con l’aiuto della tecnologia, come il binocolo, ma senza invadere la *privacy*, come potrebbe verificarsi con le riprese video), con l’ausilio di mezzi motorizzati<sup>62</sup>, con l’esclusione di interventi attivi o altre attività che possano oltrepassare la soglia dell’osservazione. La composizione è esclusivamente a nuclei, composti da un numero non superiore a tre. Gli operatori devono essere in possesso di un valido strumento di riconoscimento ed indossare una casacca. La segnalazione tempestiva alle Forze di polizia deve avvenire esclusivamente mediante apparati della telefonia o ricetrasmittenti omologati.

Alcune Regioni come Toscana ed Emilia Romagna ritengono che siano state violate le competenze regionali previste dall’art. 117 della Costituzione. Esse sostengono che la sicurezza urbana non coincide con l’ordine pubblico e che la polizia amministrativa locale è materia di esclusiva competenza delle Regioni. Già nel 2009 erano undici le Regioni che avevano fatto la scelta di regolamentare la sicurezza urbana e la polizia amministrativa con proprie leggi.

\*\*\*\*\*

Si è già fatto cenno alla legge n. 94/2009. Essa può considerarsi la “madre” di tutti gli interventi legislativi in materia di sicurezza urbana.

Oltre al settore delle ronde, questa legge interviene sui poteri riconosciuti alle guardie particolari giurate, la cui precipua attività consiste, ai sensi dell’art. 133 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza<sup>63</sup>, nella vigilanza o custodia delle proprietà mobiliari o immobiliari.

Riconoscendo ora l’esistenza di personale addetto ai servizi di controllo e sorveglianza delle attività di intrattenimento e spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi (che secondo taluni Autori non avrebbe in realtà fondamento normativo<sup>64</sup>), il legislatore autorizza l’impiego anche a “tutela dell’incolumità dei presenti”. La Dottrina è perplessa in merito all’affermazione che, prima della novella legislativa, in capo a questo personale non vi fosse un onere di intervenire per scongiurare, ad esempio, il pericolo di crollo e/o difendere una persona offesa<sup>65</sup>.

I requisiti richiesti per i c.d. “buttafuori” sono il possesso di patentino e l’iscrizione in appositi elenchi tenuti dai Prefetti. A differenza dei *vigilantes* e di altre attività soggette al rilascio di

<sup>62</sup> Possibilità consentita dal decreto ministeriale del 4 febbraio 2010, correttivo a quello dell’8 agosto 2009.

<sup>63</sup> Approvato con R.D. n. 773/1931.

<sup>64</sup> V. ITALIA, op. cit.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

apposita licenza (*ex art. 134 Tulps*), i “buttafuori” non potranno fare uso di armi o ricorrere all’uso della forza nell’esercizio delle proprie funzioni.

La nuova disciplina tende da un lato a rafforzare le possibilità d’intervento di questa categoria di soggetti (tranne nelle manifestazioni sportive), dall’altro lato a snellire i compiti delle Forze dell’ordine nelle attività d’intrattenimento e di spettacolo.

Anche in tale contesto, la Dottrina<sup>66</sup> ha ravvisato un’indeterminatezza di fondo, auspicando che venisse colmata con il decreto ministeriale. Permangono dubbi pure in ordine alla natura di questi soggetti, visto che non svolgono più solamente attività di organizzazione dell’evento e di tutela del patrimonio dell’organizzatore, ma anche compiti di protezione dell’incolumità dei presenti. Sull’efficacia di simili norme nel garantire una simile difesa traspaiono dubbi, considerato che – opportunamente – tale personale non acquisisce pubbliche qualifiche e non possiede armi (pur se titolari di licenza per il porto d’armi).

Il nodo principale, infatti, rimane la focalizzazione della qualifica dell’addetto: parte della giurisprudenza riconosce la qualifica di pubblico ufficiale alla guardia particolare giurata, in riferimento ai compiti di tutela del patrimonio. In questo caso, invece, pur conferendo compiti di tutela dell’incolumità delle persone, il legislatore nega una simile qualifica. A questo punto dell’*iter* logico sorge il quesito sulla natura giuridica delle prescrizioni impartite dagli addetti a questo genere di servizi, sulle modalità per farle eseguire e su quali siano le eventuali conseguenze alla loro inosservanza.

Il D.M. 6 ottobre 2009<sup>67</sup>, in attuazione dell’art. 3 della L. n. 94/2009, ha istituito, presso ogni Prefettura, un apposito elenco, revisionato ogni due anni.

L’iscrizione nell’elenco istituito presso una Prefettura autorizza a svolgere le suddette attività in tutto il territorio nazionale, previa comunicazione – da parte dei gestori delle attività di intrattenimento e di spettacolo nei luoghi aperti al pubblico, nei pubblici esercizi, negli spazi parzialmente e temporaneamente utilizzati a fini privati, ma comunque inseriti in luoghi aperti al pubblico – alle Prefetture e Questure delle altre Province in cui l’addetto deve operare.

Tra i requisiti, oltre a quelli di carattere generale (età, titolo di studio, idoneità psico-fisica), è richiesta l’immunità da condanne penali e dall’applicazione di misure di sicurezza e di prevenzione.

Il relativo corso di formazione, organizzato dalle Regioni, ha ad oggetto l’area giuridica, l’area tecnica e quella psicologico-sociale.

Nell’esercizio dei compiti di controllo, l’art. 5 del D.M. delinea le seguenti attività:

- controlli preliminari dei luoghi per verificare la presenza di eventuali sostanze illecite (od oggetti proibiti), adozione di ogni iniziativa utile ad evitare che sia creato ostacolo o intralcio

---

<sup>66</sup> O. FORLENZA, op. ult. cit., pag. 80 ss.

<sup>67</sup> Da ultimo modificato con D.M. 15 giugno 2012.

all'accessibilità delle vie di fuga, assicurare il regolare svolgimento delle attività di intrattenimento;

- controlli all'atto dell'accesso del pubblico, consistente nel presidio degli ingressi dei luoghi, regolamentazione dei flussi di pubblico, verifica dell'eventuale possesso di un valido titolo di accesso, controllo sommario visivo delle persone volto a verificare l'eventuale introduzione di sostanze illecite (od oggetti proibiti), con obbligo di immediata comunicazione alle Forze di polizia;
- controlli all'interno del locale, che si estrinsecano in attività generica di osservazione per la verifica del rispetto di disposizioni e prescrizioni e concorso nelle procedure di primo intervento, che non comporti l'esercizio di pubbliche funzioni (né l'uso della forza o di altri mezzi di coazione o l'esposizione a profili di rischio), volto a prevenire od interrompere condotte e situazioni potenzialmente pericolose per l'incolumità e la salute delle persone. Resta fermo l'obbligo di immediata segnalazione alle Forze di polizia.

Tale personale deve essere munito di idoneo documento di identità e tenere esposto un tesserino di riconoscimento, di colore giallo, recante la dicitura "Assistenza", le proprie generalità, la foto tessera, il numero d'iscrizione nell'elenco prefettizio e la denominazione del locale.

\*\*\*\*\*

La legge n. 94/2009 interviene anche a livello di tutela del decoro urbano, prevedendo il coinvolgimento dei cittadini nella cura del territorio e nella gestione degli spazi pubblici. In sintesi, si tratta di norme di natura eminentemente amministrativa, che hanno lo scopo di migliorare la quantità e la qualità del controllo del territorio nell'ottica di una maggiore integrazione fra Forze di polizia (statali e locali) ed attività volontaria dei cittadini.

Sul fronte della tutela del decoro urbano viene fissata una soglia limite nel minimo delle sanzioni amministrative (500 euro) per chi sporca le pubbliche vie: a tale parametro dovranno attenersi le ordinanze comunali. Le sanzioni sono previste anche per il comportamento su veicolo in movimento o in sosta e tale precisazione potrebbe risultare superflua, perché dovrebbe essere ricompresa nell'inibizione generale, senza costituire un divieto specifico.

Sul secondo versante, nei casi di indebita occupazione di suolo pubblico o qualora l'esercente ometta di adempiere agli obblighi concernenti la pulizia ed il decoro degli spazi pubblici antistanti l'esercizio – o in ogni luogo quando ricorrano motivi di sicurezza pubblica – il Sindaco o il Prefetto (a seconda che la strada sia urbana o extraurbana) possono ordinare l'immediato ripristino dello

stato dei luoghi a spese degli occupanti, nonché la chiusura dell'esercizio fino al completo adempimento dell'ordine e del pagamento delle spese, se si tratta di occupazione a fini commerciali. Anche tale differenza alimenta una certa ambiguità nell'ambito del decoro urbano: se questa è una competenza del Sindaco allora egli lo è nell'intero territorio comunale, senza che possa rilevare una differenza di competenze fra strade urbane ed extraurbane (tipica degli interventi in materia di circolazione stradale), con l'intervento in quest'ultimo caso del rappresentante del governo in sede locale.

Nel caso in cui l'occupazione abusiva o l'inosservanza della pulizia attenga ad attività commerciali, è previsto l'invio del verbale d'accertamento alla Guardia di Finanza per i propri accertamenti di rito.

Tali disposizioni sono state salutate positivamente dalla Dottrina<sup>68</sup> per la loro incidenza nella tutela dei luoghi pubblici; tuttavia, si presentano diversi problemi applicativi negli aspetti relativi al decoro, proprio per la difficile interpretazione del concetto di "*omissione della pulizia degli spazi antistanti l'esercizio commerciale cui il titolare dell'esercizio è tenuto*" (a differenza del meno problematico concetto di "indebita occupazione di suolo pubblico"). E' necessario che – a prescindere dalla disciplina dei regolamenti comunali – venga definita con chiarezza la portata degli obblighi e la conseguente natura della loro violazione.

\*\*\*\*\*

Come si è ampiamente avuto modo di sottolineare, fra gli aspetti di sicurezza urbana non è trascurato il settore della sicurezza stradale: emblematico è il caso della legge n. 120/2010 che prevede che una quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie possa essere destinata al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana ed alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni degli articoli 186, 186-*bis* e 187 del Codice della strada, riguardanti la guida in stato di ebbrezza o di alterazione psicofisica per uso di sostanze stupefacenti e all'acquisto di veicoli ed attrezzature dei corpi e dei servizi di polizia provinciale e municipale, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana ed alla sicurezza stradale<sup>69</sup>.

\*\*\*\*\*

---

<sup>68</sup> Cfr. in particolare O. FORLENZA, op. ult. cit., pag. 77 ss.

<sup>69</sup> Per maggiori approfondimenti si veda C. CARBONE, "*Proventi delle multe finalizzati alla sicurezza urbana*", in *Guida al Diritto Il Sole-24 Ore*, n. 35/2010, pag. 8 ss.

Un'ultima novità è stata introdotta dal D.L. n. 187/2010 in materia di sicurezza pubblica. Esso appare sensibile alle richieste avanzate da numerose Amministrazioni comunali di poter assicurare l'osservanza delle variegatae ordinanze, mediante il coinvolgimento delle Forze di polizia presenti sul territorio. E' stato giustamente sottolineato come la novella aggiunga *un addendum*<sup>70</sup> all'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, che conferisce al Prefetto il compito di disporre "*le misure ritenute necessarie per il concorso delle Forze di polizia.....al fine di assicurare l'attuazione dei provvedimenti adottati dai Sindaci ai sensi del presente articolo*".

La relazione illustrativa unita al decreto-legge individua tra i fini della novella quello di "*rafforzare il sistema sanzionatorio amministrativo...*", ma ciò avviene anche prevedendo l'impiego delle Forze di polizia dello Stato a sostegno della polizia municipale. La Dottrina<sup>71</sup> ha ravvisato una manipolazione "grave" dei protocolli di organizzazione della funzione di pubblica sicurezza, poiché si finisce per conferire ai Sindaci il compito di individuare i provvedimenti idonei a salvaguardare la sicurezza urbana, collocando le Forze di polizia – in maniera apparentemente cogente per il Prefetto – a presidio del rispetto di ordinanze municipali "dai contenuti, talvolta, stravaganti" e comunque non sempre attinenti ai concetti di ordine e sicurezza pubblica (si pensi ai divieti di stendersi nei parchi pubblici).

Viene pertanto auspicata una più razionale ripartizione delle competenze nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lett. h), della Costituzione, anche nel delicato contesto della sicurezza urbana. In tale ambito, si segnala il rischio della costituzione di un diritto penale municipale farcito di prescrizioni e di sanzioni irrogate dalle autorità amministrative, con il concorso dell'apparato sanzionatorio statale e fortemente connotato da tratti emotivi e demagogici<sup>72</sup>.

La crescita esponenziale delle ordinanze comunali, a seguito del D.L. n. 92/2008 delinea, infatti, "*una cornice pulviscolare incapace di nitore sanzionatorio e di una puntuale individuazione dell'offesa che si assume recata, in ambito comunale, pur sempre a interessi di rango costituzionale quali sono quelli sottesi alla nozione di 'sicurezza pubblica'*"<sup>73</sup>. In sostanza, ogni manifestazione di turbamento della tranquillità pubblica rischia di divenire una minaccia alla sicurezza urbana, paventandosi l'ipotesi di commistione ed equiparazione tra insicurezza reale e disordine sociale.

---

<sup>70</sup> Così A. CISTERNA, "*Con un'altra serie di micro interventi eterogenei si punta a rendere efficaci le precedenti norme*", in *Guida al Diritto Il Sole-24 Ore*, n. 47/2010, pag. 34.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Cfr. VILLAMENA, "*Le ordinanze del Sindaco dopo la riforma del 2008: tra conferme e (problematiche) novità*", in AA.VV., "*Il diritto penale municipale. Atti del convegno di Macerata 26 marzo 2009*", Eum, 2009.

<sup>73</sup> Cfr. A. CISTERNA, op. ult. cit.

### 3. Le prescrizioni del Garante per la *privacy* sulla videosorveglianza

Occorre premettere che con il medesimo art. 6 del d.l. n. 11/2009 viene riconosciuta la possibilità per i Comuni di utilizzare sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico. In tal caso, la conservazione dei dati e delle immagini è limitata a sette giorni successivi alla rilevazione, salvo ulteriori esigenze di conservazione, senza che la norma indichi i casi per cui sussista tale esigenza ed il soggetto preposto al vaglio di tale decisione.

In merito alla videosorveglianza da parte degli enti locali, il Garante per la protezione dei dati personali, con provvedimento dell'8 aprile 2010, nell'ottica di un bilanciamento fra libertà personale e *privacy* da un lato e sicurezza e tutela dell'incolumità dall'altro, ha emanato nuove istruzioni in una materia che può essere considerata da sempre "diritto vivente".

A differenza del provvedimento del 2004, quest'ultimo è stato preceduto da un'ampia consultazione di numerosi soggetti istituzionali (fra i quali il Ministero dell'Interno e l'Associazione Comuni italiani) e ciò si inserisce nel solco legislativo di un maggior ruolo e poteri in materia di sicurezza anche da parte di altri attori, oltre allo Stato.

Viene in particolare ravvisato<sup>74</sup> che il Garante ha affermato, in via innovativa, la liceità dei trattamenti di dati personali, realizzati mediante creazione di sistemi integrati pubblici di videosorveglianza ad opera e sotto la gestione degli enti locali, in via diretta o attraverso soggetti esterni.

Fra le "misure di garanzia" si evidenzia la tracciabilità degli accessi del personale, la specifica identificazione e l'impossibilità di ricostruire i percorsi svolti dai cittadini nell'ambito del territorio comunale.

In merito alle prescrizioni risalta l'obbligo di adeguata informazione, con precise modalità, anche rispetto alla videosorveglianza notturna. E' stato accolto positivamente in Dottrina tale equiparazione, visto che *"la capacità aggressiva del controllo notturno verso al riservatezza dei cittadini pare egualmente, se non più significativa, soprattutto se si considera che alcuni luoghi, come quelli della movida giovanile, sono anche più frequentati di notte e si rivelano sede di comportamenti – data la naturale scarsa visibilità del paesaggio notturno e il tendenziale affidamento del cittadino sul poter rimanere (relativamente) inosservato – tendenzialmente più intimi...o quantomeno più spontanei nell'espressione della propria personalità"*<sup>75</sup>. Dunque, i Comuni che installano telecamere per fini di sicurezza urbana hanno l'obbligo di inserire cartelli che ne segnalino la presenza, a meno che le attività di videosorveglianza siano riconducibili a quelle

---

<sup>74</sup> Cfr. L. C. NATALI, "Via libera alla videosorveglianza degli enti locali ma le telecamere devono essere segnalate", in *Guida al Diritto Il Sole-24 Ore*, n. 21/2010, pag. 101.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

di tutela specifica della sicurezza pubblica, prevenzione, accertamento o repressione di reati. Nelle sole ipotesi in cui l'attività di videosorveglianza sia finalizzata alla tutela della sicurezza urbana, la conservazione dei dati non può superare i sette giorni.

Le telecamere installate a fini di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica non devono essere segnalate, ma il Garante auspica comunque l'utilizzo di cartellonistica che informi i cittadini.

In ordine ai tempi di conservazione, il precedente testo li limitava a poche ore o al massimo ad una giornata, ma la possibilità di proroga (con motivazioni generiche attinenti ai rischi per persone e cose) rendeva tale termine puramente ordinatorio. Come già evidenziato, l'attuale provvedimento prevede il termine massimo di sette giorni, salva la possibilità di conservazione ulteriore per peculiari esigenze, previa necessaria verifica da parte dell'ufficio del Garante della *privacy*. La preliminare verifica pare necessaria anche qualora i Comuni intendano installare sistemi di videosorveglianza "intelligenti" che si avvalgono di tecniche di tipo biometrico (come le impronte digitali).

Gli enti locali e le Forze di polizia sono altresì tenuti a fornire l'informativa *ex art. 13* del Codice della *privacy* non solo nei casi previsti dal Codice della strada (*autovelox*, divieto di sorpasso, ecc.), ma ogni volta che si avvalgono di strumenti di rilevazione elettronica delle violazioni (ad esempio i semafori intelligenti).

Anche i privati che intendono disporre di sistemi di videosorveglianza collegati alle Forze di polizia devono adempiere all'obbligo di informativa (sebbene sia consentita la forma semplificata, di cui all'allegato del provvedimento). Per i sistemi che collegano telecamere tra soggetti diversi (sistemi integrati), sia pubblici che privati, o che consentono la fornitura di servizi di videosorveglianza "in remoto" da parte di società specializzate mediante collegamento telematico ad un unico centro, sono obbligatorie specifiche misure di sicurezza e, in taluni casi, la verifica preliminare del Garante.

Un'importante novità riguarda la possibilità di installare telecamere su mezzi di trasporto privato (servizi di noleggio o *taxi*), nel rispetto dei generali principi di liceità, necessità, proporzionalità e finalità del trattamento dei dati. E' altresì lecita l'installazione su mezzi di trasporto pubblico e presso le fermate<sup>76</sup> per la tutela delle persone e della proprietà.

E' infine ammessa l'installazione di sistemi di videosorveglianza per la tutela degli istituti pubblici contro gli atti vandalici.

Un significativo intervento è rivolto – nell'alveo del generale tema della sicurezza urbana – alla tutela dell'ambiente, prevedendo la facoltà di installare telecamere per controllare scariche di sostanze pericolose e le "eco piazzole", allo scopo di monitorarne il corretto uso, il tipo di materiale scaricato, l'orario e più in generale l'osservanza della normativa di settore.

---

<sup>76</sup> Nel rispetto di limiti precisi come ad esempio l'angolo visuale circoscritto ed il divieto dell'uso dello *zoom*.

#### 4. Le posizioni assunte dalla giurisprudenza amministrativa

Da circa tre anni si è entrati in una fase in cui “parla” un nuovo soggetto, la giurisprudenza, soprattutto costituzionale che, con le sue interpretazioni, ha modificato sensibilmente il perimetro applicativo del recente assetto normativo. Anche precedentemente agli ultimi interventi in materia di sicurezza urbana, la giurisprudenza si era espressa sull’annosa questione concernenti i limiti delle ordinanze del Sindaco, effettuando una profonda opera ermeneutica, ma le recenti pronunce, proprio perché hanno ad oggetto le considerevoli novità in materia di sicurezza urbana, si caratterizzano per l’enorme portata.

La giurisprudenza amministrativa da sempre ha invitato alla massima cautela nell’uso di un potente strumento, quale quello delle ordinanze, che può facilmente aggredire la sfera dei diritti della persona.

In particolare, ha ricondotto tra i provvedimenti *extra ordinem* quelli adottati per fronteggiare situazioni di urgenza e necessità, il cui contenuto non era predeterminabile dalla legge, adeguandosi in concreto ai tratti dell’emergenza sulla quale si vuole intervenire; non necessariamente l’ordinanza deve possedere il carattere della provvisorietà, giacché il suo connotato peculiare è l’adeguatezza a fronteggiare la situazione determinata dall’evento straordinario<sup>77</sup>. Si tratterebbe, in pratica, di una non ortodossa decretazione d’urgenza in ambito locale per sopperire all’impossibilità di provvedere con gli strumenti ordinari.

Gli interventi posti in essere con l’ordinanza devono essere finalizzati a supplire, in funzione integrativa e previo accertamento del requisito dell’urgenza, eventuali carenze riscontrabili nel sistema legislativo vigente e non a modificare le scelte di fondo che questo codifica.

Ancora, in un’altra pronuncia<sup>78</sup>, veniva chiarito che la potestà del Sindaco di adottare, quale ufficiale di governo, provvedimenti contingibili e urgenti era strettamente finalizzata a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità dei cittadini: il potere di urgenza può essere esercitato infatti solo per affrontare situazioni di carattere eccezionale e impreviste (costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità) nelle quali sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall’ordinamento giuridico per fronteggiare o prevenire la situazione e unicamente in presenza di un preventivo e puntuale accertamento della situazione, che deve fondarsi su prove concrete e non su mere presunzioni<sup>79</sup>.

La giurisprudenza aveva ancora precisato che ai fini della legittimità dell’ordinanza contingibile era necessaria e sufficiente la sussistenza dell’attualità del pericolo, cioè il rischio concreto di un danno

<sup>77</sup> Cfr. in particolare Cons. St., sez. V, 9.2.2001, sent. n. 580.

<sup>78</sup> Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 1537 del 24.03.2006.

<sup>79</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 4525 del 05.09.2005 e Cons. Stato, sez. V, sent. n. 6366 dell’11.12.2007.

grave e imminente, a nulla rilevando che la situazione di pericolo fosse nota da tempo: è irrilevante il decorso del tempo da quando si è verificata la situazione di pericolo, in presenza di circostanze che giustifichino l'adozione dell'ordinanza<sup>80</sup>.

Veniva poi aggiunto che con i provvedimenti in esame non solo poteva porsi rimedio ai danni già verificatisi, ma si potevano anche prevenire possibili danni futuri<sup>81</sup>. Il requisito dell'urgenza è riferito al pericolo e non al fatto generatore del rischio, non essendo illegittimo un provvedimento in relazione ad una situazione di pericolo già in atto da tempo<sup>82</sup>.

Subito dopo l'entrata in vigore del novellato art. 54, si sono registrati orientamenti giurisprudenziali volti a rimarcare la problematicità degli interventi dei Sindaci.

Altra giurisprudenza amministrativa ha ipotizzato che le nuove ordinanze inizialmente possano avere anche un carattere ordinario<sup>83</sup>, volte cioè a fornire risposte a situazioni che pure non si caratterizzano per il carattere emergenziale, poiché è la legge a porre la potestà d'ordinanza *de qua* a guisa di strumento ordinario ed inoltre l'ordinanza in sé è un provvedimento nominato ma a contenuto variabile. Secondo questa giurisprudenza amministrativa, il Sindaco si pone come soggetto attuatore delle domande sociali di sicurezza e l'ordinanza sarebbe strumento ordinario e non meramente straordinario<sup>84</sup>.

Di segno diverso è la pronuncia del TAR Veneto<sup>85</sup> nella quale emerge la visione dell'ordinanza che deve curare un problema mirato, reale e misurato sul territorio<sup>86</sup>.

A parte ogni considerazione sull'impianto parzialmente diverso delle ordinanze dei due Sindaci interessati – in un caso almeno potenzialmente circoscritta a talune strade consolari del Comune e comunque a termine (anche se ovviamente rinnovabile), nell'altro riguardante l'intero territorio comunale e senza limitazione temporale – ciò che rileva nella considerazione del Giudice amministrativo del Veneto è la sussistenza del pericolo posto a giustificazione della sospensione del provvedimento, che è “*ravvisabile nell'incisione di diritti e libertà individuali non suscettibili di successivo ristoro*”.

Inoltre, viene da più parti ribadito che le ordinanze *extra ordinem* si caratterizzano per l'atipicità del

---

<sup>80</sup> Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 5639 del 25.9.2006; sez. IV, sent. n. 4718 del 07.09.2007; sez. V, sent. n. 1322 del 28.03.2008.

<sup>81</sup> Cons. Stato, sez. V, sent. n. 1831 del 07.04.2003.

<sup>82</sup> Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2001, n. 1904.

<sup>83</sup> TAR Lazio, Roma, sez. II, 17.12.2008, sent. n. 12222.

<sup>84</sup> In senso critico su tale pronuncia si attesta P. NAPOLITANO, “*Pensieri sparsi sul potere di ordinanza del sindaco in materia di sicurezza*”, op. cit., secondo cui si finirebbe per considerare “a contenuto normativo” le ordinanze “ordinarie”, con l'effetto di dover considerare non normativo il provvedimento ministeriale che costituisce fondamento e limite di un atto destinato ad incidere sull'assetto delle regole di vita.

<sup>85</sup> Sez. III, sent. n. 22 del 08.01.2009.

<sup>86</sup> Nel caso di specie viene stigmatizzato che il Sindaco possa reprimere *tout court* la prostituzione, quanto incidere su comportamenti che possano offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano.

loro contenuto<sup>87</sup>. Ma nonostante l'anomalia del provvedimento, in quanto non previsto espressamente dalla legge, nei suoi contenuti viene ad assumere la portata di un provvedimento ordinario di disciplina di situazioni complesse. Non mancano, però, alcune recenti pronunce del giudice amministrativo che tentano di riaffermare la difesa della competenza regolamentare locale a fronte dell'intervento sindacale<sup>88</sup>.

In riferimento ad un'ordinanza – cui viene riconosciuta una duplice natura, di regolamentazione degli orari di un esercizio commerciale e di risposta ad una grave emergenza di ordine pubblico e di salute pubblica – il giudice afferma che, *“se di massima le ordinanze in discorso hanno efficacia temporanea, nulla esclude che la specificità della situazione richieda l'adozione, come in questo caso, di misure di carattere definitivo, atteso che quello che rileva è l'idoneità della misura in relazione alla situazione da fronteggiare ...”*<sup>89</sup>.

Il mancato rispetto del perimetro applicativo – sul piano della congruità della motivazione, della specificità dell'oggetto e dell'ambito temporale di operatività – comporta l'annullamento dell'ordinanza<sup>90</sup>.

Nella nozione di incolumità pubblica viene fatta rientrare anche l'integrità fisica, che si identifica nell'assenza di qualsivoglia processo patologico ed è minacciata tutte le volte che sussista un pericolo di malattia<sup>91</sup>.

L'esigenza di tutela della pubblica incolumità costituisce presupposto sufficiente per l'adozione di provvedimenti interdettivi e cautelativi<sup>92</sup>. Inoltre, il pericolo per la moralità pubblica ed il buon costume può rappresentare un idoneo presupposto per l'adozione di un'ordinanza<sup>93</sup>.

In conclusione, la giurisprudenza amministrativa è sostanzialmente unanime nel sostenere il carattere provvisorio delle ordinanze contingibili e urgenti e l'assenza di un termine finale di efficacia ne evidenzia l'illegittimità, dato che presupposto indefettibile di validità è la provvisorietà e quindi la predeterminazione di un limite temporale di efficacia, senza il quale si trasformerebbe in un non consentito mezzo di regolazione stabile di una situazione o di un assetto di interessi<sup>94</sup>.

---

<sup>87</sup> Si veda TAR Piemonte, 2 luglio 2008, sent. n. 1441.

<sup>88</sup> TAR Lazio, sez. II ter, 06.04.2009, n. 4583, con riferimento agli esercizi commerciali, precisa che *“la disciplina generale delle attività commerciali e produttive deve essere oggetto di un atto regolamentare”* e, allo stesso tempo, che *“lo strumento dell'ordinanza può essere utilizzato per arginare problemi di degrado e di ordine e decoro pubblico ma deve limitarsi a risolvere tali situazioni specifiche e contingenti senza travalicare i suoi limiti”*. In senso conforme TAR Veneto, sez. III, 18.06.2009, n. 2280.

<sup>89</sup> Cons. St., sez. V, 13.02.2009, sent. n. 828.

<sup>90</sup> Cons. St., sez. V, ord. 9 luglio 2009, n. 3511.

<sup>91</sup> Cfr. F. PALAZZI, *“Il potere di ordinanza ‘contingibile e urgente’ del Sindaco. Rassegna di giurisprudenza – coordinata con la dottrina”*, A. PAJNO (a cura di) *“La sicurezza urbana”*, in *ASTRID Rassegna*, n. 86, 13 febbraio 2009, consultabile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), a commento della sentenza TAR Calabria, Reggio Calabria, 20 ottobre 2009, n. 638.

<sup>92</sup> Si veda TAR Toscana, 3 aprile 2009, n. 559.

<sup>93</sup> Cons. Stato, 4 marzo 2008, n. 870.

<sup>94</sup> Cons. Stato, 18 dicembre 2009, n. 8388.

Dal punto di vista della fase istruttoria, il processo di formazione della volontà amministrativa non è esentato dagli oneri conoscitivi e delimitativi dei presupposti di fatto e di diritto nella quale l'atto è destinato ad operare<sup>95</sup>. La sommarietà degli accertamenti non può riguardare il quadro giuridico di riferimento ed i tempi brevi non sollevano l'Amministrazione dall'attenta considerazione delle circostanze comunque apprese nel corso dell'istruttoria espletata, sebbene rapidamente condotta<sup>96</sup>.

## 5. Le incisive limature effettuate dal Giudice delle Leggi

Il ripetuto intervento operato negli ultimi anni dal Giudice delle Leggi ha prodotto risultati dirompenti. La giurisprudenza costituzionale ha distinto il concetto di sicurezza in senso stretto o *security* (intesa come prevenzione e repressione dei reati), da quello in senso ampio o *safety*.

La Corte afferma che nell'attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali, non può escludersi che l'ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento fra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica<sup>97</sup>, volte a migliorare le condizioni di sicurezza dei soggetti<sup>98</sup>.

Viene effettuata un'interpretazione restrittiva della nozione di sicurezza pubblica<sup>99</sup>: tuttavia, nella nozione di pericolo "grave" per l'incolumità e la sicurezza dei cittadini è ricompresa, ad esempio, anche la salute dei cittadini, a prescindere da eventuali collegamenti con l'ordine pubblico, ricavandosi una non piena fungibilità tra "ordine pubblico e sicurezza" (*ex art. 117 della Costituzione*) e "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica", "*atteso che la seconda formula starebbe alla prima come il tutto sta ad una parte*"<sup>100</sup>.

In primo luogo, gli ambiti sui quali i Sindaci sono chiamati ad adottare provvedimenti al fine di prevenire ed eliminare i "gravi pericoli" non possono essere ricondotti esclusivamente alla materia dell'ordine pubblico, pure di competenza esclusiva dello Stato, intendendo per ordine pubblico il "*complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale*"<sup>101</sup>.

Pertanto è legittima la competenza del Ministro dell'Interno (*ex D.M. 05.08.2008*) a definire le nozioni di "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana", nonché ad individuare le situazioni nelle quali i Sindaci sono autorizzati ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine

<sup>95</sup> TAR Lazio, Roma, 14 febbraio 2007, sent. cit. n. 1352.

<sup>96</sup> TAR Abruzzo, Pescara, 19 aprile 2007, n. 457.

<sup>97</sup> Sent. n. 55/2001.

<sup>98</sup> Sent. n. 105/2006.

<sup>99</sup> Sent. n. 407/2002.

<sup>100</sup> Così B. C. di TORITTO, *op. cit.*

<sup>101</sup> Da ultimo si veda Corte Cost., sent. n. 129/2009.

pubblico. Rientrano invece nei compiti di polizia amministrativa le “*misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze... delle Regioni e degli enti locali, purché non siano coinvolti beni o interessi specificatamente tutelati in funzione dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica*”. Inoltre, solo quando le funzioni di polizia accedono ad una delle materie regionali e gli interessi o i beni che si prefiggono di tutelare siano del tutto interni alla disciplina amministrativa della materia trattata, quelle misure possono essere ricondotte alle funzioni regionali di polizia amministrativa, senza toccare gli interessi di fondamentale importanza per l’ordinamento generale che è compito dello Stato curare attraverso la tutela dell’ordine pubblico.

Con sentenza n. 196/2009, la Corte Costituzionale ha precisato che il Decreto del Ministro dell’Interno del 5 agosto 2008 si riferisce esclusivamente alla tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione di reati e questa lettura della norma viene ritenuta compatibile con le norme poste a fondamento dell’ordinamento giuridico. Conseguentemente, i provvedimenti sindacali potrebbero contenere misure che riguardano le attività dei singoli e delle formazioni sociali che implementano l’attuazione di norme legislative statali a tutela della sicurezza, ma non possono consistere in attività di vigilanza, di controllo sullo svolgimento a livello locale di attività dei privati, ecc., poiché altrimenti essi comporterebbero lo svolgimento di funzioni amministrative in materia di polizia amministrativa locale, la cui competenza non spetta alla potestà legislativa statale allorché si tratti di attività che danno attuazione a norme previste da leggi regionali.

Il riferimento della sentenza ad una nozione di sicurezza urbana inclusa in quella di sicurezza pubblica e che mira alla prevenzione dei reati, permette di interpretare quei concetti previsti dal D.M. 05.08.2008 e che – come illustrato – sono stati definiti da più parti “vaghe”. Dunque, i poteri esercitabili dal Sindaco non possono essere che quelli finalizzati all’attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 167/2010<sup>102</sup>, ha stabilito che le Regioni non possono decidere che la polizia municipale in servizio nei Comuni del loro territorio abbia come compito primario il presidio del territorio e la “sicurezza urbana” in concorso con le Forze di polizia dello Stato, che svolga servizi armati e che possieda la qualifica di agente di polizia giudiziaria. Ciò in quanto – è ribadito – l’ordine e la sicurezza pubblica restano di competenza esclusiva dello Stato,

---

<sup>102</sup> In riferimento alla legge n. 9/2009 della Regione Friuli Venezia Giulia.

ex art. 117 della Costituzione, mentre è lasciata alla competenza residuale delle Regioni la polizia amministrativa locale.

Un primo sostanziale colpo all'assetto normativo è stato inferto con la sentenza della Corte Costituzionale n. 226/2010, che ha disposto la parziale illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva che i Sindaci, previa intesa con il Prefetto, potevano avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che avessero potuto arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale.

Il Giudice delle Leggi parte proprio da questi due ambiti di intervento per arrivare alla conclusione che le situazioni di disagio sociale – essendo inerenti alla materia “servizi sociali” – non possono essere disciplinate dal legislatore statale perché ciò costituirebbe “un’invasione” della potestà legislativa residuale attribuita alle Regioni. Il riferimento alla sicurezza urbana doveva invece essere inteso come afferente alla materia “ordine pubblico e sicurezza”, affidata alla potestà legislativa esclusiva statale, ex art. 117, secondo comma, lett. h) della Costituzione.

E' stato osservato<sup>103</sup> che l'esame effettuato dalla Corte non riguarda l'illegittimità costituzionale della norma in relazione al loro specifico contenuto prescrittivo, quanto la denunciata invasione delle competenze legislative regionali. Secondo la Corte *“la decisione non investe...il diritto di associazione dei cittadini ai fini dello svolgimento dell'attività di segnalazione descritta dalle disposizioni censurate...”*.

Due sono le argomentazioni della Corte Costituzionale: con la prima afferma che il concetto di “sicurezza urbana” è un aspetto evocativo della materia “ordine pubblico” e, richiamando la suddetta pronuncia n. 196/2009, l'intera disciplina si presenterebbe coerente con l'interpretazione della “sicurezza urbana” intesa con la sola attività di prevenzione e repressione dei reati.

Con la seconda argomentazione, in riferimento al concetto di “disagio sociale”, la Corte non ritiene possibile una lettura restrittiva dell'espressione, in modo da poterla considerare connessa solo a quelle situazioni di disagio sociale che, traducendosi in fattori criminogeni, comportino un reale pericolo di commissione di reati. La Corte sottolinea invece la genericità del concetto di “disagio sociale”, capace di abbracciare una vasta gamma di casi di emarginazione o difficoltà di inserimento del soggetto nel tessuto sociale, le cui cause sono molteplici (situazione economica, di salute, ecc.): queste ipotesi richiedono azioni che rientrano nell'alveo delle politiche sociali, riconducibili alla materia “servizi sociali”, argomento che *“individua...attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi...o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e*

---

<sup>103</sup> In particolare O. FORLENZA, *“Invasione di campo da parte del legislatore statale che ha legiferato sulla materia dei servizi sociali”*, in *Guida al Diritto Il Sole-24 Ore*, n. 28/2010, pag. 94.

*superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario*<sup>104</sup>.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni in diverse materie fra cui quella dell' "ordine pubblico e sicurezza": per la Corte è da escludere che il legislatore statale sia tenuto comunque ad individuare forme di coordinamento di tale attività con la disciplina della polizia amministrativa locale, visto che la previsione dell'art. 118 non implica che qualunque legge dello Stato che contenga disposizioni riferibili a tali materie debba sempre e comunque provvedere in tal senso.

La sentenza ha il pregio di superare le perplessità già esaminate e connesse all'obbligo della segnalazione alle Forze di polizia (e non ai servizi sociali) delle situazioni di disagio sociale. L'aver espunto questo particolare, in un certo senso rafforza l'altra "gamba" rappresentata dalla "sicurezza urbana" (all'interno della materia "ordine pubblico e sicurezza"), delimitando in maniera chiara il perimetro di applicazione delle associazioni.

Chi scrive ravvisa dei dubbi nella parte della sentenza in cui la Corte – nello stabilire che l'attività delle "ronde" sia circoscritta alla sola attività di prevenzione e repressione dei reati (nel solco della "sicurezza urbana") – ritiene che l'attività delle associazioni debba limitarsi alle segnalazioni di fatti che possono costituire reato perseguibile d'ufficio *ex artt.* 333 e 383 del codice di procedura penale. Si fa sommessamente notare che il concetto di sicurezza urbana dovrebbe prescindere da una mera condizione di procedibilità e che in determinati casi l'impatto di determinati fenomeni perseguibili a querela è più devastante di quelli perseguibili d'ufficio (è da solo sufficiente l'esempio della violenza sessuale).

Alla luce della sentenza, c'è chi si interroga quindi se la Corte abbia comunque inteso ritenere coerenti con il dettato costituzionale le "ronde"<sup>105</sup>. Il quesito è alimentato dalla circostanza che la pronuncia cita disposizioni dell'ordinamento che prevedono forme di collaborazione dei cittadini con i soggetti istituzionali nella prevenzione e repressione di reati (fra questi l'art. 383 del codice di procedura penale).

Si preferisce in Dottrina<sup>106</sup> ritenere che la Corte in realtà non abbia esaminato con questa sentenza la compatibilità delle "ronde" con l'art. 18 della Costituzione. Le facoltà riconosciute dall'ordinamento a singoli cittadini non legittimano di per sé la costituzione di forme organizzate di cittadini medesimi, aventi, fra le proprie finalità, l'esercizio di attività altrimenti riconosciute ai singoli, in via eventuale e non professionale. Ritenendo invece che le associazioni di volontari osservatori siano ammesse dal predetto articolo, secondo i medesimi Autori non si comprenderebbe

<sup>104</sup> In senso conforme Corte Costituzionale, sentenze nn. 10 e 121 del 2010; nn. 168 e 124 del 2009; n. 50 del 2008; n. 287 del 2004.

<sup>105</sup> Iscrivendosi nella più ampia libertà di associazione garantita dall'art. 18 della Costituzione.

<sup>106</sup> O. FORLENZA, *op. ult. cit.*

una specifica disciplina di legge e di limitazioni ad una libertà costituzionalmente garantita, poste da un Decreto Ministeriale: se l'ordinamento prevede le suddette associazioni (cui i Sindaci possono far ricorso), si potrebbe ritenere che il fenomeno non sia giustificabile con un richiamo alla libertà di associazione di cui all'art. 18 della Costituzione, dovendosi inevitabilmente confrontare anche con gli artt. 51 (in tema di requisiti di accesso ai pubblici uffici che devono essere stabiliti per legge) e 97 (sui principi generali dell'attività amministrativa) della Costituzione.

Ma si potrebbe aggiungere un ulteriore quesito: a questo punto potrebbero legiferare le Regioni sulla possibilità di avvalersi di associazioni (a prescindere dal nome tecnico o di uso comune come "ronde") per segnalare situazioni attinenti al disagio sociale? Seguendo il ragionamento della Corte, parrebbe *a contrario* di poter giungere ad una conclusione affermativa.

\*\*\*\*\*

Si arriva infine alla sentenza spartiacque, una sorta di "mannaia" da parte della Corte Costituzionale, rappresentata dalla pronuncia n. 115/2011, la quale in estrema sintesi sancisce che la norma che conferisce al Sindaco il potere di mettere in campo misure finalizzate alla sicurezza dei cittadini è illegittima.

Si cercherà di sviluppare il ragionamento della Corte. Essa parte dal dato testuale dell'esistenza di due tipi di ordinanze: quelle contingibili ed urgenti che possono essere adottate nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento; e quelle cosiddette "ordinarie", che il Sindaco può sempre emanare – sebbene assicurando l'obbligo di motivazione – al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Sotto la lente di osservazione transitano prima le ordinanze contingibili ed urgenti (che peraltro non formavano oggetto della pronuncia) e la Corte precisa che queste possono derogare a norme di legge, purché sorrette dal presupposto "*dell'urgenza ed a condizione della temporaneità dei relativi effetti*", chiarendo che "*deroghe alla normativa primaria da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite solo se temporalmente delimitate e, comunque, nei limiti della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare*".

Ma è sulle seconde che si concentra la Corte Costituzionale. Nello specifico, riscontra l'illegittimità della norma che prevede dette ordinanze "ordinarie", dato che essa "*attribuisce ai Sindaci il potere di emanare ordinanze di ordinaria amministrazione, le quali, pur non potendo derogare a norme legislative o regolamentari vigenti, si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal*

*legislatore nell'esigenza di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana".*

E' allora del tutto evidente come sia violato il principio di legalità sostanziale, il quale *"non consente l'assoluta indeterminatezza del potere conferito dalla legge a una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una totale libertà al soggetto od organo investito della funzione...(né) è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa"*.

Secondo la ricostruzione della Corte, la norma violerebbe la riserva di legge contenuta nell'art. 23 della Costituzione poiché non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un settore, come quello costituito dalla prescrizione di comportamenti, che rientra nell'alveo generale delle libertà.

I soggetti sono tenuti – secondo un principio supremo dello Stato di diritto – a sottostare solamente *"agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge"*. Non viene nemmeno ritenuto sufficiente il Decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008 poiché *"la natura amministrativa del potere del Ministro...se assolve alla funzione di regolare i rapporti tra autorità centrale e periferiche nella materia, non può soddisfare la riserva di legge, in quanto si tratta di atto non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini"* e ciò per la ragione che il decreto *"si pone esso stesso come esercizio dell'indicata discrezionalità, che viene pertanto limitata solo nei rapporti interni tra Ministro e Sindaco, quale ufficiale del governo, senza trovare fondamento in un atto avente forza di legge"*.

Inoltre, per la Corte, la norma viola l'art. 97 della Costituzione poiché *"l'imparzialità dell'amministrazione non è garantita ab initio da una legge posta a fondamento, formale e contenutistico, del potere sindacale di ordinanza"*, in modo che *"l'assenza di limiti, che non siano genericamente finalistici, non consente pertanto che l'imparzialità dell'agire amministrativo trovi, in via generale e preventiva, fondamento effettivo, ancorché non dettagliato, nella legge"*. La Corte sottolinea come la riserva relativa di legge contenuta nell'art. 97 della Costituzione, al fine di assicurare l'imparzialità dell'amministrazione, *"è posta a garanzia dei cittadini, che trovano protezione, rispetto a possibili discriminazioni, nel parametro legislativo, la cui osservanza deve essere concretamente verificabile in sede di controllo giurisdizionale"*.

Infine, la Corte osserva che la norma viola l'art. 3 della Costituzione *"in quanto consente all'autorità amministrativa...restrizioni diverse e variegate, frutto di valutazioni molteplici, non riconducibili ad una matrice legislativa unitaria"*. In assenza di un dettame legislativo, *"gli stessi*

*comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei Sindaci*". Il Giudice delle Leggi puntualizza che in siffatti casi non ci si trova di fronte ad "adattamenti o modulazioni di precetti legislativi generali in vista di concrete situazioni locali, ma di vere e proprie disparità di trattamento tra cittadini, incidenti sulla loro sfera generale di libertà, che possono consistere in fattispecie nuove e inedite, liberamente configurabili dai Sindaci, senza base legislativa, come la prassi sinora realizzatasi ha ampiamente dimostrato"<sup>107</sup>.

Dunque, la sentenza rappresenta un duro colpo alle ordinanze sindacali, il cui numero è destinato in futuro a "sgonfiarsi" rapidamente, soprattutto quelle creative, suggestive e fantasiose. Praticamente la disciplina delle ordinanze sindacali è rivoluzionata. E ciò è avvenuto semplicemente espungendo la congiunzione "anche", contenuta nell'art. 54 Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, posta prima dell'inciso "contingibili e urgenti" e che consentiva le ordinanze cosiddette "ordinarie".

In sostanza, al Sindaco rimane il potere di ordinanza (motivata) per situazioni contingibili ed urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Dunque, è come se lancette del tempo fossero tornate indietro *ante* riforma dell'art. 54 quando era previsto solo il secondo tipo di ordinanza, connotata dal requisito dell'urgenza.

Su queste ultime, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che la potestà del Sindaco è limitata a situazioni di carattere straordinario ed imprevedibile, in rapporto alle quali non sia possibile utilizzare gli ordinari strumenti predisposti dall'ordinamento giuridico<sup>108</sup>. Tali situazioni sono spesso individuate in presenza di calamità naturali, catastrofi ed altri eventi rilevanti in grado di compromettere, in caso di assenza di misure eccezionali, la vita ed i beni dei cittadini, ovvero gli insediamenti e l'ambiente<sup>109</sup>.

Il potere di ordinanza necessita della presenza di una situazione di effettivo pericolo di danno grave ed imminente per l'incolumità pubblica, non fronteggiabile con gli strumenti ordinari di amministrazione attiva, debitamente motivata a seguito di approfondita istruttoria<sup>110</sup>. In sostanza, il requisito per l'adozione di ordinanze *extra ordinem* risiede nel pericolo per l'incolumità pubblica dotato del carattere di eccezionalità (quasi singolarità) tale da rendere imprescindibile l'intervento

---

<sup>107</sup> In Dottrina era stata avanzata anche la violazione delle riserve di legge in materia di limiti alle varie libertà (artt. 13, 14, 16, 17 e 27 della Costituzione), i limiti della potestà legislativa statale ed i criteri di allocazione delle funzioni amministrative tra Stato ed enti locali (artt. 117 e 118 della Costituzione), il principio di legalità e tipicità degli illeciti amministrativi (art. 23 della Costituzione) e la tassatività delle norme penali (art. 25 della Costituzione).

<sup>108</sup> Si veda O. FORLENZA, "Al primo cittadino resta il potere di emanare provvedimenti motivati con tingibili e urgenti", in *Guida al Diritto Il Sole-24 Ore*, n. 18/2011, pag. 88.

<sup>109</sup> Così Cons. Stato, Sez. VI, 28 giugno 2010, n. 4135.

<sup>110</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 16 febbraio 2010, n. 868.

immediato e non procrastinabile, consistente nell'imposizione di obblighi di fare o di non fare a carico dei cittadini.

Altra giurisprudenza<sup>111</sup> ritiene che il potere di ordinanza sindacale, al di fuori dei suddetti parametri, non può avere una valenza "creativa" ma deve limitarsi a prefigurare misure che assicurino il rispetto di norme ordinarie volte a tutelare l'ordinata convivenza civile, ogni qual volta dalla loro violazione possono scaturire gravi pericoli per la sicurezza pubblica. Il potere di ordinanza sindacale può in pratica essere esercitato quando la violazione delle norme che tutelano i beni previsti dal Decreto Ministeriale del 5 agosto 2008 non assuma rilevanza solo in sé stessa<sup>112</sup>, ma possa costituire la premessa per l'espansione di fenomeni delinquenziali idonei a ledere la sicurezza pubblica. In questo caso, chiamando in causa interessi che esulano le ordinarie competenze di polizia amministrativa locale, il Sindaco, nella veste di ufficiale del Governo, assume il ruolo di garante della sicurezza pubblica e può adottare misure necessarie a prevenire o eliminare i gravi pericoli che la minacciano.

E' stato rilevato in Dottrina<sup>113</sup> che la tipicità delle fonti negli ultimi anni è stata compromessa dall'estensione dello strumento delle ordinanze *extra ordinem* che non racchiudevano i requisiti di urgenza e temporaneità dei loro effetti (e pertanto un uso limitato). Oltre a queste circostanze straordinarie, non può essere assegnato all'autorità amministrativa un potere non riconducibile in alcuna maniera alla norma primaria.

Tuttavia, se la Corte Costituzionale riserva alle sole ordinanze *extra ordinem* la facoltà di derogare alla normativa primaria, fermo restando il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, si potrebbe riflettere su diverse norme primarie che tale potere conferiscono, con i presupposti a tal fine indicati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Una sentenza del Tar Puglia, in merito ad un'ordinanza che vietava in via assoluta lo svolgimento di manifestazioni per tutto il periodo estivo, ha reputato tale modalità assolutamente sproporzionata rispetto alla necessità avuta di mira dall'Amministrazione comunale<sup>114</sup>. Per quell'organo di giustizia amministrativa, l'esigenza di mantenere quiete e serenità nelle strade del paese non può avere effetti pregiudizievoli sull'esercizio delle libertà fondamentali del cittadino garantite e protette (nel caso di specie dall'art. 17 della Costituzione). Non qualunque esigenza di protezione della sicurezza e dell'incolumità pubblica può venire in rilievo al fine di comprimere uno spazio di libertà costituzionalmente rilevante per il cittadino, quanto, piuttosto, il comprovato obiettivo di preservare detti beni giuridici dal pericolo di una seria e concreta esposizione al rischio.

---

<sup>111</sup> Cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. III, 6 aprile 2010, n. 981.

<sup>112</sup> Visto che in questi casi si potrebbe ricorrere agli strumenti ordinari.

<sup>113</sup> O. FORLENZA, op. ult. cit., pag. 89.

<sup>114</sup> Per approfondimenti si veda S. GATTI, "Doppio stop da Consulta e Tar ai divieti imposti dai Sindaci", articolo inserito l'8 aprile 2011, in [www.diritto24.it](http://www.diritto24.it).