

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 21/01/2014

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35854-sicurezza-pubblica-ed-urbana-l-esercizio-delle-funzioni-tra-prassi-e-giurisprudenza-costituzionale>

Autore: Gabriele Di Giuseppe

Sicurezza pubblica ed urbana: l'esercizio delle funzioni tra prassi e giurisprudenza costituzionale

SICUREZZA PUBBLICA ED URBANA: L'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI TRA PRASSI E GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.

di Gabriele Di Giuseppe

SOMMARIO: 1. La sicurezza pubblica intesa come definizione “generale - astratta” e “trasversale” - 2. La sicurezza pubblica integrata concepita dalla Legge Costituzionale n.3/01; il ruolo della Polizia Locale nell’art.118 della Costituzione - 3. Segue: L’art. 54 del T.u.e.l. e le forme di coordinamento tra la Polizia Locale e la Polizia di Stato - 4. Segue: La collaborazione istituzionale e la necessità di un coordinamento tecnico-operativo - 5. La sicurezza urbana e la sicurezza pubblica: un rapporto di “species” a “genus” nella sentenza della Corte Costituzionale n.222/10.

1. – La sicurezza pubblica intesa come definizione “generale - astratta” e “trasversale”.

Storicamente, la materia dell’ordine e della sicurezza pubblica ha sempre rivestito un ruolo centrale nell’ordinamento giuridico di un Paese, ascrivendosi al novero delle materie di esclusiva competenza legislativa statale. Essa compendia la tutela dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata convivenza dei consociati nella comunità nazionale (ordine pubblico) nonché la sicurezza dell’apparato istituzionale, dei cittadini e dei loro beni (sicurezza pubblica) ¹. In altri termini racchiude l’insieme di tutte le misure preventive e repressive finalizzate alla salvaguardia delle istituzioni, delle libertà costituzionali e dell’incolumità dei cittadini, come talaltro ci conferma il T.u.l.p.s., il quale, a far data dal 1931, stabilisce

¹ cfr. art.159 co.2, d.lgs., 31 marzo 1998, n. 112.

In dottrina vedi per tutti: PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in Arch. Giur, 1963, 111 ss. RICCIO, *Politica penale dell'emergenza e Costituzione*, 1982; FIORE, *Ordine pubblico*, in Enc. Dir., XXX, 1980, p.1084 ss.; DE VERO, *Tutela penale dell'ordine pubblico*, 1988; *Ordine pubblico (delitti contro)*, in Dig. pen., IX, 1994, 88 ss.; BASSETTA, *Brevi cenni su ordine pubblico, sicurezza pubblica, situazioni d'emergenza, necessità*, in Riv. Pol. , 1996, p.777 ss.; CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in Diritto amministrativo speciale, 2003, p. 281 ss.; CADOPPI – CANESTRARI – MANNA – PAPA, *Trattato di diritto penale, parte sp.*, III, 2008, 985 ss.; FIANDACA-MUSCO, *Dir. pen. parte sp.*, I, 2008, 462.

Questi ultimi autori, mettono in luce una duplice accezione del concetto giuridico “ordine pubblico”, così distinguendo: - *l'ordine pubblico in senso materiale*, il cui significato rimanda ad una pacifica convivenza dei consociati e alla conseguente prevenzione di ogni forma di disordine o di violenza; in tal senso la nozione di ordine pubblico si fa combaciare con il concetto della “pubblica tranquillità” ed in sostanza con la sicurezza della collettività dei consociati in senso materiale ed esteriore; - *l'ordine pubblico in senso ideale (o normativo)* da intendersi come protezione del complesso dei principi, delle libertà fondamentali e delle istituzioni che concorrono alla stabilità dell’ordinamento democratico e al suo funzionamento; in altri termini la tutela dell’ordine giuridico costituito.

che l'autorità di Pubblica sicurezza provvede al “*mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà*” (art.1, r.d. n.773/31).

La tutela dei beni e degli interessi giuridici primari – tra cui rientra l'integrità e l'incolumità fisica delle persone, la sicurezza del possesso e della proprietà, l'esercizio delle libertà democratiche costituzionalmente garantite – rappresenta, quindi, il nucleo fondamentale delle funzioni di *polizia di sicurezza pubblica*, le quali si riferiscono alle attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di quella di pubblica sicurezza in senso stretto (Corte Cost. n. 218/88; n. 77/87).

Ciò detto, il concetto di sicurezza pubblica ha una portata (ed una conseguente applicazione) che ben possiamo definire **generale-astratta**, in quanto abbraccia diversi casi di aggressione e di messa in pericolo ai beni ed interessi pubblici primari, i quali per definizione travalicano le specifiche esigenze, competenze od interessi strettamente territoriali. E poiché l'ente statale è l'unico soggetto dell'ordinamento capace di effettuare una visione di insieme che gli consenta di intervenire e di mediare sui singoli interessi dei cittadini, delle istituzioni e della comunità statale (i quali possono eventualmente confliggere tra loro), la funzione della sicurezza pubblica non può che essere demandata alla competenza legislativa statale². Come sottolineato dal Giudice delle Leggi, le funzioni di pubblica sicurezza, constano di tutte quelle attività di P.S. e di P.G. volte alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico, pertanto non possono che riguardare interessi primari o comunque superindividuali.

In proposito, l'art. 4 del D.P.R. n. 616 del 1977, in fase di prima attuazione del decentramento amministrativo in favore degli enti locali e regionali, faceva salva la competenza statale circa “*le funzioni attinenti alla pubblica sicurezza*”, implicitamente ammettendo possibili interferenze con le materie trasferite o delegate. In effetti la funzione della sicurezza pubblica, nel momento in cui trova una concreta applicazione, viene a lambire diversi ambiti della vita sociale, politica ed economica, potendo incidere anche su materie che non sono di esclusiva competenza statale; essa, quindi, possiede una chiara **portata di tipo trasversale**, capace di attraversare diversi campi giuridici e materiali, anche con riferimento alle competenze amministrative delle organizzazioni di governo di livello territoriale³.

² La tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, volta alla salvaguardia dei diritti costituzionalmente protetti “implica spesso la necessaria compressione di altri diritti, a loro volta costituzionalmente tutelati, la cui limitazione o salvaguardia, proprio per l'importanza dei valori in gioco, ne vale a giustificare la loro riservata competenza esclusiva allo Stato, quale ente a fini generali”; AA.VV., *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte Costituzionale*, (a cura di Di Benvenuti, Di Fonzo, Gallo, Giupponi), 2013, 55 ss.

³ Cfr. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, 2002, 121 ss.

Si tratta, pertanto, di funzioni che lo Stato è abilitato a svolgere e a regolare, con normativa di dettaglio, “... pur se esse comportano un'interferenza o un'incidenza diretta su attività affidate, in via generale, alle competenze legislative e amministrative delle regioni”⁴.

Il quadro concettuale sommariamente delineato ha ricevuto conferma nella l. n. 29 del 1997 e nel d.lgs. n.112 del 1998 i quali, nell'attuare il c.d. federalismo a costituzione invariata, hanno avuto il pregio di porre dei confini e dei limiti certi al concetto generale di sicurezza pubblica, espungendo da essa tutte quelle forme di aggressione (ai diritti e ai beni della persona umana) che, seppure rilevanti, non presentano una portata “primaria” o comunque non richiedono una tutela formalmente “unitaria”. Da un lato si ribadisce che le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica “... concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni” (art. 159 co.2, d.lgs. cit). Dall'altro si precisa il significato della funzione, riportandosi alle forme di aggressione relative ai beni e agli interessi tutelati in via primaria, i quali andranno individuati, ovviamente, nella Costituzione e nelle disposizioni puntuali della legislazione ordinaria, anche alla luce delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Così, per riportarci a casi attuali, un interesse primario da ascrivere al concetto di P.S. non può che essere quello connesso: a) a gravi emergenze umanitarie e di soccorso pubblico dovute a calamità naturali od umane che minaccino l'integrità fisica, la vita, la libertà di circolazione delle persone o la produttività nazionale (artt. 2, 13, 16, 41 Cost.); b) all'emergenza della criminalità organizzata, fatta di entità naturalmente costituite al fine di travalicare i confini di legittimità imposti alla libertà associativa (art.18 Cost.); fenomeno che può essere efficacemente prevenuto e contrastato attraverso attività di P.S., da coordinarsi a livello centrale; c) alle manifestazioni economiche, politiche e sociali indette su scala nazionale che possono compromettere la libertà di circolazione, il diritto di assistenza sanitaria ovvero altri beni pure egualmente tutelati e garantiti in Costituzione; così è per lo sciopero dei servizi pubblici essenziali, esercitato nell'ambito delle leggi specifiche che, al tempo stesso, lo regolano e lo limitano, in funzione di garanzia degli altri diritti dei consociati, pure rilevanti e con protezione costituzionale.

Per verificare se gli interessi da tutelare rientrano o meno nella funzione “statale” generale di pubblica sicurezza, sarà quindi necessario verificare l'oggetto giuridico su cui incide il singolo potere di polizia, la portata di esso, le implicazioni per la collettività nazionale. L'esigenza di tutela,

⁴ Cfr. Corte Cost., 11 febbraio 1988, n. 218. Per un esame sistematico della Giurisprudenza Costituzionale meno recente, si rimanda a FIORE, *op.cit.*, p.1094 ss.

in altre parole, dovrà necessariamente prescindere dalle competenze di polizia amministrativa e dallo spazio territoriale dei singoli enti locali. E non può essere diversamente, ove si voglia dare un senso compiuto alla nozione di “*ordine pubblico e di sicurezza pubblica*”.

Del resto, il legislatore del 1998 ha voluto precisare che le diverse funzioni e i diversi compiti riguardanti la polizia amministrativa regionale e locale, concernono esclusivamente le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose “*nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali ...*”. Tale attività amministrativa, ricevendo un autonomo ambito di azione fino a quando non “*... risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica*” (art. 159 co.1, d.lgs. n.218/98)⁵.

Ovviamente l'individuazione degli interessi e dei beni attratti alla funzione della sicurezza pubblica, riguarderà esclusivamente quelli che **necessitano di una protezione e di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale**, in modo da garantire l'intera comunità statale ed i suoi bisogni primari e quindi, in definitiva, l'unità giuridica dell'ordinamento⁶. Così ci troviamo di fronte ad un tipo di tutela giuridica che travalica necessariamente la gestione amministrativa dell'ente regionale o comunale, la quale pur riferendosi ad interessi o a beni costituzionalmente protetti, è pur sempre diretta a specifiche esigenze o necessità sorte nelle comunità territoriali ivi dislocate.

La sicurezza pubblica, quindi, – come spesso è fatto notare dagli operatori e dalla stessa Giurisprudenza Costituzionale – appartiene al novero delle espressioni normative generali ed

⁵ La norma positivizza quello che era già un consolidato orientamento della Corte Costituzionale. “In altri termini, al fine di decidere se un determinato potere rientri nelle competenze di polizia amministrativa che sono state trasferite o delegate alle regioni, occorre applicare un duplice criterio: a) verificare se le funzioni di polizia in contestazione accedano ad una delle materie trasferite o delegate alle regioni; b) accertare che gli interessi o i beni che si intende tutelare con le funzioni di cui si tratta non rientrino in quelli compresi nel concetto di ordine pubblico”; Corte Cost. cit.; Il rapporto tra funzioni di polizia amministrativa e di pubblica sicurezza sono richiamate anche in Corte Cost., 23 marzo 1995, n. 115.

⁶ La materia della sicurezza pubblica (prevista in Costituzione dall'art. 117, co.2, lettera h), “non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale”; Corte Cost., 25 gennaio 2010, n. 21.

In particolare è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione di legge che attribuiva al Ministro dello sviluppo economico il potere di emanare dei decreti riguardanti la disciplina di tutti gli impianti posti all'interno degli edifici (di protezione anti-incendio, elettrici, del gas e così via); Cfr. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della “sicurezza”* (nota a Corte Cost., sent. n. 21/10), in *Le Regioni*, n.5, 2010.

astratte che, anziché racchiudere un oggetto ben definito, compiuto e predeterminato, riceve migliore inquadramento quando lo si interpreti in chiave teleologica, cioè con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali e alla pacifica convivenza della comunità nazionale. In altri termini si tratta di una funzione pubblica che, in quanto incide direttamente sui diritti e sulle libertà costituzionalmente garantite, è suscettibile di attraversare diversi settori del diritto.

2 – La sicurezza pubblica integrata concepita dalla Legge Costituzionale n.3/01; Il ruolo della Polizia Locale nell'art.118 della Costituzione.

Il valore normativo, sin qui descritto, del concetto di sicurezza pubblica, non è stata affatto scalfito della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che interviene in riforma del Titolo V della Costituzione. Lo Stato continua a riservarsi una competenza legislativa esclusiva nella materia dell' "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale" (art.117 co.2, lett. h), quest'ultima restando di competenza regionale, come già previsto nella precedente fase di decentramento amministrativo (art.159, d.lgs. n. 112/98). Sul piano della competenza legislativa, quindi, nulla è cambiato, così come è rimasta immutata la stessa nozione di sicurezza pubblica tramandataci dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Dopo l'intervento normativo è stato, infatti, ribadito che la riserva legislativa "*riguarda le funzioni giuridicamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento*". Il nucleo fondamentale delle funzioni di pubblica sicurezza rimane, quindi, il medesimo, poiché si continua a fare riferimento ad un particolare settore riservato alla legislazione esclusiva dello Stato, relativo alle specifiche "*misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico*" (Corte Cost. sent. n. 290/01)⁷.

Quello che, invece, sembra mutare è l'**attuazione concreta della funzione "pubblica sicurezza"**, o meglio l'esercizio amministrativo dei pubblici poteri che ad essa fanno capo. Prima di ogni cosa si deve ricordare come, attualmente, tutte le funzioni amministrative "*sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*" (art.118 co.1 Cost.). La ratio del testo costituzionale è quella di voler promuovere un nuovo esercizio della funzione pubblica che, anziché partire dall'alto verso il basso (seguendo

⁷ Sulla competenza legislativa esclusiva v. anche Corte cost. ord. n. 342/03; sentt. n. 428/04; 321/05; n. 105, 222, 237 e 396 del 2006; n. 129/09; n. 72, 104 e 167 del 2010.

un modello di Stato rigidamente accentrato), ottenga un riconoscimento ed una attuazione concreta già a livello territoriale, secondo il ben noto principio di sussidiarietà amministrativa ⁸.

Se guardata nella prospettiva della sicurezza e dell'ordine pubblico, infatti, la disposizione dell'art.118 comma primo della Costituzione, non può che trovare la seguente applicazione pratica: laddove emergano episodi o comunque comportamenti di allarme sociale "locale" aventi una certa rilevanza per la sicurezza dei consociati, l'ente territoriale più prossimo potrà essere chiamato ad intervenire direttamente e ciò sia avvalendosi dei propri mezzi e del proprio personale tecnico (con particolare riguardo agli agenti della Polizia locale) sia eventualmente apprestando tutto il supporto necessario alle autorità statali sovraordinate (verosimilmente per i casi più gravi di O.P.).

La nuova funzione della sicurezza pubblica, come ricostruita dal legislatore costituzionale del 2001, sembra ammettere al suo interno **uno specifico spazio di operatività a favore delle autonomie locali**, spazio che deve essere circoscritto ad un determinato ambito territoriale: si tratta delle questioni e delle problematiche attinenti la c.d. sicurezza urbana (sul cui concetto v. infra) che, ove non affrontate in tempo utile, già a livello locale, possono incidere o comunque influire - in maniera anche grave - sull'interesse generale alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico. L'utilità pratica di riconoscere un ambito operativo anche agli enti locali nella gestione della sicurezza, può rinvenirsi nella maggiore responsabilità attribuita al Sindaco, quale ufficiale di governo, chiamato a rispondere dinanzi alla comunità locale di tutti gli atti comunque connessi all'ordine e alla sicurezza pubblica (art. 54 T.u.e.l., come recentemente novellato); ma la ragione fondamentale di tale coinvolgimento va ricercata nelle nuove proble-

⁸ Ricordiamo che il principio - di derivazione comunitaria - "presuppone che l'ente, l'organizzazione di governo inferiore (subsidiata) abbia una vasta sfera di azione, in principio estesa a far fronte ad ogni esigenza della propria comunità di riferimento, restando confinata, appunto, l'azione dell'ente superiore al subsidio di essa, laddove necessario"; CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà*, in Enc. Giur., vol.XXX, 2003, §1; Id., *Lineamenti del diritto amministrativo*, 2006, 56 ss.; si veda inoltre: VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3B del Trattato sull'Unione Europea*, in Riv. it. dir. pub. com., 1993, 379 ss.; CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in Quaderni Costituzionali, n.1, 1993, 3 ss.; CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in Riv. dir. pub., n.3, 1995, 505 ss.; D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in Riv. it. dir. pub. com., n.2, 1997, 603 ss.; CORPACI, *Revisione del titolo V della Parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in Le Regioni, n.6, 2001, 1305 ss.; FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in Le Regioni, n. 2-3, 2002, 383 ss.; SORACE, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V parte II della Costituzione. Prime considerazioni*, in Le Regioni, n. 4, 2002, 757 ss.; FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, in Le Regioni, n. 2-3, 2003, 439 ss.; CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, 2003, 909 ss.; BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in Le Regioni, n.1, 2004; www.giurcost.it;

matiche, di matrice criminale e sociale, che affliggono proprio il territorio cittadino (prostituzione, accattonaggio, degrado urbano, danneggiamento del patrimonio pubblico e privato, occupazioni abusive, eventi di micro-criminalità).

Inoltre, facendo leva sul principio della “leale collaborazione” tra Stato, Regioni ed enti territoriali nella gestione delle funzioni amministrative, il legislatore costituzionale ha ritenuto necessario attuare una stretta cooperazione anche in materia di sicurezza pubblica⁹; in tale direzione, spingendo ad un’azione congiunta tra Stato ed enti locali, al fine di adottare tutte le misure di contenimento, di prevenzione e di repressione riguardanti una specifica problematica di P.S.

E non potrebbe essere diversamente, considerato che il nuovo art.118 co.3 della Costituzione prevede specifiche “forme di coordinamento fra Stato e Regioni” nelle materie riguardanti sia l’immigrazione che l’ordine e la sicurezza pubblica (art. 117 co.2 Cost., lett. b; h). Come è stato opportunamente fatto notare, la disposizione “ha dato implicita cittadinanza costituzionale ad una concorrente competenza in subjecta materia alle autonomie locali, con una serie di norme che, sulla base della legge n.59/97 sono state emanate principalmente con il d.lgs. n.112/98”¹⁰; ma il ruolo rivestito dall’articolo in commento, ci pare andare anche oltre la specifica normativa prevista dalla legislazione ordinaria, poiché esso vuole incidere sulla stessa gestione delle funzioni amministrative, almeno come fino ad ora concepite.

Infatti, non vi è chi non veda come la funzione di sicurezza pubblica, pur rimanendo un concetto sostanzialmente unitario nella sua portata semantica, diviene suscettibile di **una partecipazione istituzionale integrata**, che coinvolge - a vari livelli - anche gli enti territoriali minori, i quali attraverso le autorità locali di P.S. o di governo (cfr. art.1 co.3, 4, T.u.l.p.s.; art.54 T.u.e.l.) sono ora chiamati ad una maggiore responsabilità amministrativa nella gestione dei compiti di sicurezza loro assegnati¹¹. In quest’ottica, il corretto esercizio della funzione di pubblica

⁹ Il principio di leale collaborazione, fatto proprio in alcune pronunce della Corte costituzionale costituisce espressione di una forma di Stato, come il nostro, orientato verso un modello di regionalismo cooperativo. Pertanto esso richiede la partecipazione degli enti locali nelle attività di interesse concorrente tra Stato ed Ente territoriale.

¹⁰ AA.VV., *op. cit.*, 59 ss.; Del resto l’imponente mole delle funzioni autorizzative ed amministrative trasferite agli enti locali con il d.p.r. n. 616/77 e con il successivo d.lgs. n.112/98, hanno riguardo a tutta una serie di attività che in precedenza erano devolute alla competenza esclusiva delle Questure, proprio in funzione di tutela dell’ordine pubblico. E non è un caso che alcune norme sono ancora racchiuse nel fondamentale Testo unico delle Leggi di P.s. (art.1, r.d.n.773/31).

¹¹ Numerose funzioni amministrative degli enti locali, risultano intimamente connesse alle esigenze preventive e repressive proprie dell’ordine e della sicurezza pubblica (lett.h, art.117 Cost.). Basti solo pensare al potere di sospensione delle licenze di somministrazione di alimenti e bevande, previsto in capo al Questore dall’art.100 T.u.l.p.s., rispetto quello più generale regolato dall’art.19 co.4 del D.p.r. n.616/77. Od ancora ai pericoli che possono scaturire dall’accensione dei fuochi pirotecnici in una pubblica via o in luogo pubblico, piuttosto che dalla gara automobilistica su di un circuito di montagna e così via.

sicurezza, non può prescindere da un attività di monitoraggio e di vigilanza attuata in maniera collaborativa fra tutte le forze di polizia: si pensi, a titolo esemplificativo, alle manifestazioni sportive ovvero ai c.d. “grandi eventi” che possono interessare diverse problematiche di O.P.

Si deve perciò sottolineare come la disposizione di cui all’art. 118 comma terzo della Costituzione, nel prevedere appositi canali di coordinamento, trova la sua ragione normativa nella accresciuta richiesta di sicurezza da parte dei cittadini, ed in particolare nella convinzione che l’esigenza complessiva di tutela possa trovare una risposta compiuta nel solo incontro coordinato tra le misure preventive e repressive di competenza statale con quelle proprie degli enti locali: in definitiva con un ruolo sempre più attivo della Polizia Locale e delle sue funzioni ausiliarie di Pubblica Sicurezza¹².

Detto altrimenti, vi è la presa d’atto – da parte del legislatore costituzionale – che alcune questioni attinenti la pubblica sicurezza, possono essere meglio fronteggiate con l’intervento congiunto da parte delle autorità di Polizia Statale e delle autorità di Polizia Locale, queste ultime garantendo una importante ausilio al mantenimento dell’ordine pubblico “locale” ed in aggiunta alle classiche funzioni di polizia amministrativa, istituzionalmente proprie¹³.

¹² La legge quadro n.65/86 sull’ordinamento della Polizia Municipale riserva, infatti, al personale appartenente ai servizi di Polizia Locale, la funzione di agenti di Pubblica sicurezza, qualora conferita dal prefetto su comunicazione del Sindaco e previo accertamento dei requisiti soggettivi previsti dall’art. 5 della legge medesima.

¹³ E’ parere dello scrivente che numerose funzioni di polizia amministrativa, devolute alla competenza degli enti locali (e per essi ai Corpi della Polizia Locale), apprestano una tutela anche di ordine pubblico, seppure in via mediata. Così per le numerose autorizzazioni di P.S. che, in attuazione degli artt. 19, D.p.r. n.616/77 e 163, d.lgs. n.112/98, gli enti locali possono rilasciare ai privati richiedenti. E quindi si rifletta sulla necessità di contenere e di monitorare suddette autorizzazioni per motivi rilevanti di ordine pubblico. Per esempio nei casi relativi al rilascio di permessi, nulla osta od autorizzazioni di P.S. a personalità socialmente pericolose o divenute tali in costanza di autorizzazione, od ancora ai permessi relativi alle attività commerciali c.d. di “facciata”, che mascherino più gravi sodalizi criminosi. Sulle connessioni ordine pubblico - controlli di polizia amministrativa, si veda: DURANTE, *La polizia amministrativa ed ordine amministrativo*, in *Il diritto privato della pubblica amministrazione*, 2006, p. 1134 ss.; MASCAMBRUNO, *La polizia amministrativa: art.19 del decreto 616*, 1980; DORI, *Circoli privati*, in www.polnews.it; *La licenza di cui agli articoli 68-69 del Tulp*s, in www.polnews.it; □ Sul ruolo della polizia locale nelle funzioni di ordine pubblico, v. amplius: FARES, *Ordine pubblico, sicurezza e incolumità pubblica, polizia locale*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali* (a cura di Corso - Lopilato), 2006, p. 587 ss.; MEZZETTI, *Regioni, polizia locale e politiche di sicurezza (fra riforme costituzionali e legislazione regionale)*, in *La Costituzione delle autonomie*, 2004, p.427 ss.; AA.VV., *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte Costituzionale*, (a cura di Di Benvenuti, Di Fonzo, Gallo, Giupponi), 2013, 57 ss.

3. – Segue: L’art. 54 del T.u.e.l. e le forme di coordinamento tra la Polizia Locale e la Polizia Statale.

Preso atto che le funzioni di ordine e di sicurezza pubblica sono esercitabili in modo integrato, attraverso forme di coordinamento e di collaborazione istituzionale tra Stato ed enti locali, occorre individuare più in dettaglio le norme della legislazione ordinaria che regolano in concreto l’esercizio della funzione. Un ruolo importante è sicuramente rivestito dall’ art. 54 del T.u.e.l. (d.lgs. 18 agosto 2000, n 267) così come introdotto dal d.l., 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica). Il primo comma specifica come *“Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende ... allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza ...”* (lett.b), preoccupandosi di sottolinearne la competenza anche per quanto riguarda *“... la vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l’ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto”* (lett.c).

La disposizione, già di primo acchito, sembra rivolta a responsabilizzare la funzione amministrativa del Sindaco che, in veste di ufficiale di governo, è chiamato a collaborare con la struttura prefettizia su tutte le questioni che, per l’appunto, possano avere una rilevante influenza nella gestione dell’ordine pubblico¹⁴; il verbo “sovrintendere”, utilizzato dal legislatore, non può che evocare un rapporto stringente tra la funzione rivestita (ufficiale di governo) ed il bene oggetto di supervisione e di tutela (ordine pubblico), con la conseguenza che le attribuzioni delineate dall’articolo in commento, devono essere ascritte alla categoria dell’obbligo giuridico (qui inteso come obbligo informativo in capo al Sindaco verso la competente autorità di P.S. costituita a livello provinciale)¹⁵.

¹⁴ Emerge, così, una chiara intenzione del legislatore di volere responsabilizzare i Sindaci su tutte le questioni attinenti la c.d. micro-criminalità. Fenomeni od episodi che, se non debitamente affrontati o comunque partecipati alla Autorità di P.S., possono degenerare e divenire delle importanti fonti di rischio per la comunità.

¹⁵ L’obbligo informativo e di monitoraggio posto in capo al Sindaco - ufficiale di Governo, non si desume solo dal primo comma dell’art. 54 T.u.e.l. ma trova conferma in altre quattro disposizioni dello stesso articolo, le quali rispettivamente dispongono che: a) i provvedimenti contingibili ed urgenti adottati dal Sindaco “sono tempestivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione” (quarto comma). b) “il Sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell’Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato” (comma quinto-bis); c) il prefetto, nell’ambito delle funzioni di pubblica sicurezza, “può altresì disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l’acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale” (nono comma); d) infine, è previsto uno specifico potere sostitutivo in capo al prefetto, nei casi in cui il Sindaco ometta di esercitare le proprie funzioni delegate in materia di pubblica sicurezza (comma undicesimo). Ovviamente tale sostituzione potrà

Il rapporto di collaborazione tra l'Ente locale e lo Stato trova un riconoscimento centrale nel secondo comma dell'articolo 54 T.u.e.l. Esso prevede che il Sindaco, nell'esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza che gli sono affidate, *“concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno-Autorità nazionale di pubblica sicurezza”*.

Nell'ambito della gestione amministrativa delle funzioni, la disposizione riveste un chiaro ruolo propulsivo e ciò in un duplice senso: a) in primo luogo viene richiesta la collaborazione diretta della polizia locale (in qualità di personale tecnico specializzato) nella gestione dell'ordine pubblico, collaborazione che il Sindaco *“concorre ad assicurare ... nell'ambito delle direttive impartite dal Ministro dell'interno ...”*; b) per altro verso, la norma individua uno specifico spazio di operatività a favore delle autonomie locali, confermando la necessità di attuare una sicurezza pubblica di tipo integrato, anche in risposta alle maggiori richieste di sicurezza da parte della collettività (Cfr. art.118 co.3 Cost.).

Le nuove esigenze di tutela, come abbiamo detto in precedenza, trovano un'adeguata risposta nell'incontro coordinato tra le misure preventive e repressive di competenza statale e quelle proprie degli enti locali. Lo conferma il nono comma dell'art.54 T.u.e.l., (così come recentemente sostituito dal d.l., n. 187/10, convertito in L. n. 217/10) secondo cui *“al fine di assicurare l'attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci ... il prefetto, ove le ritenga necessarie, dispone ... le misure adeguate per assicurare il concorso delle forze di polizia”*. Anche questa disposizione riveste, nell'esercizio delle attività dedicate alla pubblica sicurezza, un evidente ruolo propulsivo, in quanto favorisce un nuovo tipo di collaborazione interistituzionale.

Un chiaro esempio di sicurezza integrata è così definito dal combinato disposto del secondo comma e del nono comma dell'art. 54 T.u.e.l., appena richiamato, laddove essi richiedono un coordinamento congiunto fra ente locale ed ente statale inteso sia come scambio di informazioni sia come migliore predisposizione delle forze di polizia. Peraltro verso, abbiamo già visto come il legislatore costituzionale costruisce l'esercizio concreto della funzione amministrativa attorno al consolidato principio di sussidiarietà, coinvolgendo anche le autonomie locali più prossime ai cittadini, nella gestione della sicurezza pubblica.

Altra importante disposizione è quella contenuta nell'art. 7, d.l., 23 maggio 2008, n.92. Sancendo definitivamente la collaborazione della polizia municipale e provinciale nell'attuazione concreta dell'ordine pubblico, è previsto che **i piani coordinati di controllo del territorio** predisposti dall'autorità prefettizia *“determinano i rapporti di reciproca collaborazione fra i contingenti*

avvenire anche nel caso di “omissione di informazioni rilevanti” per la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico (stante peraltro il richiamo al comma primo e quindi anche alla lett.c).

di personale della polizia municipale e provinciale e gli organi di Polizia dello Stato”¹⁶. Essi rappresentano uno strumento basilare per il coordinamento del controllo del territorio, il quale era già previsto in passato, ma inopinatamente precluso alla partecipazione della Polizia Locale. Cogliendo le numerose istanze di tutela legate a fenomeni di micro-criminalità e di sicurezza urbana, il legislatore ha ritenuto di colmare questo grave vulnus normativo, spingendo anzi l’ente locale (in persona del Sindaco) ad una maggiore attenzione ai fenomeni di ordine e di sicurezza pubblica che interessano il territorio di appartenenza.

Anche gli strumenti più consolidati in materia di collaborazione tecnico-operativa, ricevono una nuova dimensione ed interpretazione alla luce delle modifiche costituzionali e normative testé accennate. È il caso del **comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica**, ovvero quell’organo collegiale avente una funzione ausiliaria e di consulenza tecnica in supporto alle specifiche competenze attribuite all’autorità provinciale di pubblica sicurezza (art.1, r.d. n.773/31). In virtù della sua funzione informativa e collaborativa, la normativa di riferimento prevede anche l’intervento dei Sindaci dei comuni interessati, qualora si debbano trattare delle “questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali” (art. 20, l. n.121/81)¹⁷. Ne deriva che, con l’avvento delle funzioni di sicurezza integrata tra Stato e autonomie locali impresse nel nuovo comma terzo dell’art.118 della Costituzione, le attività di monitoraggio e di vigilanza andranno attuate in maniera collaborativa fra tutte le forze di polizia, compresa la polizia locale, soprattutto per garantire una gestione razionale ed ottimale del bene “ordine e sicurezza pubblica”¹⁸.

Per altro verso è stato pacificamente ammesso, nell’ordinamento regionale, l’apposita istituzione di un **Comitato scientifico regionale per le politiche della sicurezza**, con funzioni preva-

¹⁶ I piani coordinati di controllo del territorio possono essere attuati “... con la partecipazione di contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale, previa richiesta al sindaco, o nell’ambito di specifiche intese con la predetta autorità, prevedendo anche l’istituzione di presidi mobili di quartiere nei maggiori centri urbani, nonchè il potenziamento e il coordinamento, anche mediante idonee tecnologie, dei servizi di soccorso pubblico e pronto intervento per la sicurezza dei cittadini” (art. 17, legge 26 marzo 2001, n. 128).

¹⁷ Il ruolo del Sindaco, in veste di autorità locale di P.S., è inquadrato in una posizione di subordinazione (di tipo funzionale) nei riguardi del Prefetto (e del Questore quale organo di coordinamento tecnico-operativo): ciò vuole dire che esso è tenuto a collaborare (nell’ambito delle proprie attribuzioni di legge) alla corretta gestione delle funzioni di pubblica sicurezza e dell’ordine pubblico.

¹⁸ “Ciò comporta la necessità per il Prefetto di un continuo contatto con tutti i livelli istituzionali e sociali, un lavoro paziente di tessitura di rapporti e di intese equilibrato e lungimirante, una attenzione costante ad emergenti tensioni sociali e conflitti, mirato ad attivare, ove necessario, interventi ed iniziative idonee a garantire il normale svolgimento della vita di relazione e la libera operatività delle istituzioni”; per una sintesi sulla figura del prefetto quale responsabile dell’ordine e della sicurezza pubblica, si rimanda al sito del Ministero dell’Interno.

<http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/prefetture>

lentamente informative sui fenomeni criminali e sul loro studio, nonché per l'analisi di tutte le questioni di sicurezza pubblica che possono avere particolare interesse per il territorio regionale. Il tutto senza che venga intaccata, in alcun modo, la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella subjecta materia (art.117 co.2, lett. h).

Richiamando i propri precedenti (tra cui la sent. n. 290/01), la Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare che *“al di là ... dell'ampiezza della nozione di sicurezza e ordine pubblico – quale settore di competenza riservata allo Stato, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale – è la stessa natura dell'attività conoscitiva, in sé estranea a tale orizzonte di competenza, ad escludere la possibilità che la normativa oggetto di censura incida sull'assetto della competenza statale”* (Corte Cost. sent. n.105/06)¹⁹.

L'analisi scientifico-statistica di tutte le questioni legate alla criminalità e alla sicurezza in ambito regionale, rappresenta uno strumento molto utile per l'ente locale, in quanto gli consente di acquisire tutti i dati e le informazioni che riguardano le politiche di sicurezza territoriale. Politiche che esso potrà attuare in concreto ed in collaborazione con le autorità statali preposte al contrasto del crimine ²⁰. La stessa Polizia locale – nella sua veste di organo tecnico-professionale dell'Ente territoriale – deve potere disporre di tutte le informazioni che possano agevolare lo svolgimento delle funzioni legate alla pubblica sicurezza. La gestione integrata di sicurezza pubblica, in altre parole, *“necessariamente presuppone la possibilità, in capo all'ente locale, di apprezzamento – attraverso l'attività di rilevazione, di studio e di ricerca applicata – delle situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale, alla luce delle peculiarità dei dati e delle condizioni che esso offre”* (Corte Cost. sent. n.105/06).

¹⁹ La Corte si è pronunciata sulla normativa, contenuta nella legge della Regione Abruzzo, 12 novembre 2004, n. 40, che prevedeva l'istituzione di un apposito “Comitato scientifico regionale permanente per le politiche della sicurezza e della legalità” ed in particolare sulle competenze che riguardano: a) la presentazione alla Giunta regionale di una relazione annuale sullo stato della sicurezza nella Regione (art.7, lett.e); b) lo studio e la ricerca dei sistemi avanzati di sicurezza nel campo nazionale e dell'Unione Europea (art.7, lett.f). Tali competenze sono state ritenute pienamente legittime e non contrastanti con la riserva di legge statale in materia di sicurezza pubblica.

²⁰ Nella sentenza testé richiamata, la Consulta ritiene consentita - pertanto conforme al testo costituzionale - l'integrazione delle politiche territoriali sulla sicurezza (di competenza regionale e degli enti locali) con le azioni di contrasto della criminalità (affidate agli organi dello Stato). La legge regionale, oggetto del giudizio di legittimità, non è stata ritenuta in contrasto con la potestà legislativa statale (117 co.2 lett.h, Cost.) perché intenzionalmente rivolta ad attuare un modello di sicurezza di tipo integrato, senza che fossero lese, in alcun modo, le competenze attribuite agli organi Statali in materia di sicurezza pubblica.

4. Segue: La collaborazione istituzionale e la necessità di un coordinamento tecnico - operativo.

Si deve prendere atto che *“l’intimo raccordo tra la polizia amministrativa e la polizia di sicurezza evidenzia la necessità di un coordinamento (politico amministrativo prima e tecnico operativo poi) tra i vari soggetti in gioco ...”*²¹, un coordinamento che diviene ancora più necessario alla luce delle ultime modifiche intervenute al Titolo V della Costituzione, le quali modifiche sono rivolte a promuovere una forma di Stato orientato verso un modello di c.d. regionalismo cooperativo.

Sul piano della legislazione ordinaria dobbiamo fare riferimento al d.lgs. n.112/98 (di attuazione della c.d. riforma Bassanini), il quale, in un’ottica di protezione degli interessi e dei beni appartenenti alle comunità locali, ha specificato il contenuto della materia “polizia amministrativa”. Essa comprendendo tutte le misure preventive *“... dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose ..”* nello svolgimento di attività relative alle materie di competenza regionale e locale (art. 159 co.1, d.lgs. n.112/98; a livello giurisprudenziale, in questo senso, Corte Cost., 11 febbraio 1988, n. 218). In proposito, la riforma costituzionale del 2001, aprendo le porte a canali di collaborazione fra gli enti locali e lo Stato nella gestione dell’ordine pubblico, ha contribuito ad avvicinare sempre di più la funzione della polizia amministrativa a quella della sicurezza pubblica, come peraltro viene attestato dalla nuova nozione di “sicurezza urbana” introdotta col Pacchetto sicurezza del 2008 (d.l., 23 maggio 2008, n. 92).

Talaltro, la necessità di un intervento coordinato di più enti od amministrazioni pubbliche si intensifica, in modo esponenziale, in occasione di tutti quei fenomeni, naturali o comunque connessi all’attività umana, che - per loro natura ed estensione - comportano serie problematiche per la sicurezza e l’ordine pubblico: in occasione cioè dei c.d. “grandi eventi di protezione civile”. Giova sottolineare, infatti, che tali accadimenti non necessariamente debbono interessare il territorio di più enti locali, potendosi concentrare anche in un unico ambito territoriale, coinvolgendo tuttavia, in maniera sensibile, le esigenze connesse alle funzioni di sicurezza pubblica²².

²¹ AA.VV., *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte Costituzionale* (a cura di Di Benvenuti, Di Fonzo, Gallo, Giupponi), 2013, 59 ss.

²² In effetti, il legislatore si riporta al parametro della “natura ed estensione” dei grandi eventi, focalizzando l’attenzione non tanto e non solo sulla ampiezza fisica del fenomeno, quanto sulla sua pericolosità in concreto, da intendersi come valutazione di tutti i rischi che minaccino i beni primari dell’individuo e delle istituzioni operanti sul territorio. Cfr. art.2, lett.b), legge 24 febbraio 1992, n. 225, recante l’Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile; art.5, legge 9 novembre 2001, n. 401, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile.

Il coordinamento politico e tecnico-operativo non può che essere diretto al miglioramento dei servizi legati alla pubblica sicurezza, con particolare riguardo alle realtà territoriali locali, più prossime ai bisogni ed alle istanze dei cittadini. Pertanto, al fine di garantire il rispetto del principio costituzionale della “leale collaborazione”, *“non può escludersi che l’ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica ... volte, evidentemente, a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, “auspicabili” e suscettibili di trovare il loro fondamento anche “in accordi fra gli enti interessati”, oltre che nella legislazione statale”* (Corte Cost. sent. n.105/06)²³.

5. – La sicurezza urbana e la sicurezza pubblica: un rapporto di “species” a “genus” nella sentenza della Corte Costituzionale n.222/10.

Le accresciute esigenze di sicurezza, legate indissolubilmente al mutato panorama sociale, economico ed istituzionale, hanno indotto il legislatore ad introdurre il nuovo concetto giuridico di “sicurezza urbana”. Comparso per la prima volta all’interno del d.l., 23 maggio 2008, n. 92 (v. l’art.6 che modifica l’art.54 T.u.e.l., d.lgs. 18 agosto 2000, n 267), è diventato sempre di più, sul piano normativo e tecnico-pratico, l’asse portante di tutta una serie misure riguardanti la sicurezza pubblica cittadina, legittimando specifici poteri delle autorità sindacali, oltre alla configurazione di nuove ipotesi di illecito (misure di contenuto soprattutto repressivo)²⁴.

²³ La Consulta si riporta ai propri precedenti, richiamando Corte Cost., 29 aprile 2004, n.134. Già in questa sede, non si escluse lo sviluppo di “...auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio ...”. Ma tali forme di collaborazione e di coordinamento, veniva precisato, “non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell’esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati”.Cfr. BONETTI, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza* (commento a Corte Cost., sent. n. 134/04), in *Le Regioni*, n.5, 2004.

²⁴ Cfr. A.A.V.V. *Autorità di P.S. e protocolli d’intesa con gli Enti Locali*, in *I Quaderni della S.S.A.I.*,1999; www.ssai.interno.it; DI LEO, *Alla ricerca della sicurezza perduta: il pacchetto sicurezza tra istanze di prevenzione e politica giudiziaria*, in *Riv. Processo Penale*, 2001; BRACCESI, *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza*, in *Riv. La sicurezza urbana*, 2004; PAVARINI, *Degrado, paure e insicurezza nello spazio urbano*, in *Cass. Pen.*, 2009; SELMINI, *La sicurezza urbana*, 2004; AA.VV., *La sicurezza urbana* (a cura di Pajno), 2010; VANDELLI, *Ordinanze per la sicurezza: uno strumento utile ma ancora da affinare*, in *Amministrazione civile*, 2008, n.3; Id., *I poteri del sindaco in materia di ordinanza e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del Tuel*; in www.regione.emilia-romagna.it; PAOLOZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in www.regione.emilia-romagna.it; AA.VV., *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte Costituzionale* (a cura di Di Benvenuti, Di Fonzo, Gallo, Giupponi), 2013.

Il termine “sicurezza urbana” racchiude in sé una molteplicità eterogenea di fenomeni, di tipo sociale e criminale, intimamente legati al territorio urbano o suburbano ed alle condizioni di vivibilità in esso presenti, fenomeni le cui cause di formazione, estensione e pericolosità sociale possono rinvenirsi in un particolare ambito cittadino. Si tratta essenzialmente di problematiche di ordine pubblico riguardanti il degrado urbano, episodi di criminalità locale o comunque attinenti a specifici reati che incidono sulla cosa pubblica e sulla sicurezza della comunità locale ²⁵.

Una volta introdotta la “sicurezza urbana” tra le competenze gestionali dell’ente territoriale, ci si chiese da subito quale rapporto potesse intercorrere fra essa nozione e quella più risalente di “ordine e sicurezza pubblica”, portata dall’art.117 co.2 lett. h della Costituzione. Quesito di non poco conto perché involgeva una serie di problematiche legate sia alla portata delle nuove funzioni dell’ente comunale (di cui all’art.54 T.u.e.l.), sia alla ripartizione delle competenze amministrative tra Stato ed autonomie territoriali.

Prima facie, l’ampiezza della formula – peraltro adoperata in sede di decretazione d’urgenza - sembrava rivolta ad abbracciare una serie indefinita di campi e di situazioni concrete, potendo riguardare indistintamente sia gli interventi di tipo socio-assistenziale, sia quelli legati alla polizia amministrativa, od ancora quelli legati alla pubblica sicurezza in senso stretto. La maggiore perplessità era data dal fatto che, senza confini certi, non era possibile attuare in alcun modo le forme di collaborazione volute dalla Corte Costituzionale fra Stato ed autonomie locali, così come non si comprendeva lo spazio d’azione riservato all’ente locale.

Una prima e compiuta definizione – inspiegabilmente riportata in una fonte di tipo regolamentare – è stata fornita dal D.M. 5 agosto 2008, col quale si è definita la sicurezza urbana come quel “*bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa ... del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale*”. Attività di protezione e di sicurezza, che si ricordava doversi attuare e realizzare “... *nell’ambito delle comunità locali* ...” bisognose di tali interventi (art.1). Di seguito, il decreto si faceva carico di specificare dettagliatamente (attraverso una elencazione

²⁵ Si pensi ai fenomeni di turbativa nel possesso degli immobili (634 c.p.), alla invasione di edifici (art.633 c.p.) e alla violazione di domicilio (614 c.p.), al furto in abitazione (art.624 bis), piuttosto che al danneggiamento su cosa pubblica, destinata al culto o di interesse storico-artistico (635 c.p.). Od ancora si pensi ai fenomeni di deturpamento ed imbrattamento di beni immobili a destinazione pubblica (639 c.p.) o di quelli legati all’acconteraggio (600 octies c.p.). Questi ultimi reati contravvenzionali sono stati rispettivamente modificati ed introdotti proprio dal Pacchetto sicurezza del 2008 in risposta alle numerose istanze di tutela del c.d. decoro urbano e della sicurezza urbana.

Cfr. PORTA, *Il ruolo degli enti locali nelle politiche della sicurezza*, p.6 ss., in giornate di studio sulla “Sicurezza urbana e prospettive di riforma della legge quadro sulla Polizia Municipale”, Associazione nazionale tra Comandanti ed Ufficiali dei Corpi di polizia municipale; in www.ancupm.it

sicuramente non rigida e con carattere esemplificativo) tutte le situazioni concrete da potersi ascrivere alla nuova funzione (art.2).

Senonchè la Corte Costituzionale, con la nota sentenza 4 aprile 2011, n.115, rilevando una serie di contrasti costituzionali in materia di ordinanze sindacali (motivati in particolare dalla violazione del principio di legalità formale) ha specificato come la fonte regolamentare, che descrive il concetto di sicurezza urbana, non risulta idonea a soddisfare le garanzie che vengono imposte dalla riserva di legge (artt.23 e 97, Cost.). Per l'effetto si ritiene che il decreto ministeriale de quo, sia divenuto illegittimo per dichiarato contrasto costituzionale (seppure espresso tra le righe della motivazione in modo del tutto implicito). È quindi venuto meno l'unico strumento normativo che aveva delineato, seppure in via regolamentare, i precisi confini della suddetta materia.

Ma nonostante la carenza di un atto legislativo che definisca compiutamente il settore della "sicurezza urbana", importanti elementi di interpretazione sono stati già forniti dalla Consulta, che, in occasione della decisione sulle c.d. "ronde", assunse una posizione netta che, allo stesso tempo, definì i confini della sicurezza urbana rispetto il generale concetto dell'ordine e della sicurezza pubblica (Corte Cost. sent. n.222/10)²⁶.

In quell'occasione la Corte costituzionale con una lungimirante "veduta d'insieme" della materia (cioè attraverso una contemporanea analisi dell'art.54 T.u.e.l. e della normativa specifica sulle ronde) stabilì che il concetto di sicurezza urbana non poteva che evocare la "*sola attività di prevenzione e repressione dei reati*". Conseguendone la conclusione pratica che "*i poteri esercitabili dai sindaci ... non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati, e non i poteri concernenti lo svolgimento delle funzioni di polizia amministrativa ...*" (punto 5.3., considerato in diritto). Da tale concetto andavano, quindi, espunte tutte quelle situazioni attinenti al mero "disagio sociale", cioè quella "*vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell'individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali»*" (Corte Cost. sent. n.222/10)²⁷.

E non poteva essere diversamente per un legislatore (sia costituzionale che ordinario), che abbiamo visto dirigersi verso un concetto di sicurezza di tipo "integrato", volto al solo incontro

²⁶ Sul tema delle ronde e sulla compatibilità con la Carta Costituzionale si veda la compiuta ed attenta analisi di D'ALBERTO, *Le ronde tra "sicurezza urbana" e "disagio sociale"*. Corte costituzionale, sentenze nn. 226 e 274 del 2010, Riv. A.i.c., n.1/11, consultabile sul sito www.rivistaaic.it; V. anche AA.VV., *La sicurezza urbana* (a cura di Pajno), 2010, 169 ss.; CECCHETTI-PAJNO, *Quando una "ronda" non fa primavera*, 2009, in www.federalismi.it

²⁷ La materia dei "servizi sociali" appartiene alla competenza legislativa regionale residuale. La Corte Costituzionale in proposito richiama i propri precedenti orientamenti contenuti nelle sentenze n. 121 e n. 10 del 2010.

(coordinato) tra misure preventive e repressive di competenza statale con quelle proprie degli enti locali. Ulteriore conferma è fornita sia dal tipo di misure adottate dai c.d. Pacchetti sicurezza, sia dalla natura delle situazioni di allarme sociale in essi affrontati, le quali oltre ad avere un peso squisitamente di ordine pubblico, riguardano fenomeni criminosi anche di un certo rilievo (al di là del c.d. degrado urbano, si pensi all'accattonaggio forzato di minori, alla prostituzione, al danneggiamento reiterato del patrimonio pubblico e privato, alle occupazioni abusive, al deturpamento di beni pubblici e così via).

La decisione, quindi, ha operato una interpretazione sistematica di tutto il corpus legislativo intervenuto nella suddetta materia ed attraverso una successiva lettura della “sicurezza urbana” che tenesse conto del mutato panorama costituzionale, ne ha ricondotto il significato giuridico all'interno della più generale materia della “sicurezza ed ordine pubblico”.

Alla luce delle motivazioni spiegate dalla Consulta, è possibile affermare che la sicurezza urbana, lungi dal trovare una analogia normativa con la funzione di polizia amministrativa, rappresenta una funzione minore della più ampia funzione di sicurezza pubblica (delineata storicamente dall'art.1, r.d. n.773/31). “Funzione” perché riguarda la gestione delle misure preventive e repressive, di competenza alle autonomie locali, rivolte al contrasto della criminalità e delle situazioni di degrado urbano. “Minore” perché è delimitata da uno specifico ambito territoriale, in cui i fenomeni di ordine pubblico nascono e si sviluppano.

Tanto premesso, le formule “sicurezza urbana” e “sicurezza pubblica” devono pacificamente ascrivere ad un rapporto di “species” a “genus” o comunque ad una connessione normativa che potrebbe anche definirsi a “cerchi concentrici”. In definitiva un rapporto in cui l'ente locale – compatibilmente con le proprie attribuzioni – è chiamato a predisporre tutte le misure di contenimento, di prevenzione e di repressione che possono dare concreta risposta alle istanze di sicurezza della comunità locale.

In tale direzione, le organizzazioni di governo più vicine ai cittadini sono chiamate a garantire una pubblica sicurezza di tipo “urbano” o, come è stato detto da alcuni, di “primo livello”, attraverso un riconoscimento di una vasta sfera di funzioni e di azioni, estese a far fronte a tutte le esigenze delle proprie comunità; per altro verso l'ente statale dovrà supportare l'ente territoriale in tutti quei casi in cui si necessiti uno sforzo congiunto, una collaborazione intesa all'incontro delle diverse misure preventive e repressive²⁸.

²⁸ Cfr. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà*, in Enc. Giur., vol.XXX, 2003.