

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 12/12/2014

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36732-sicurezza-urbana-e-responsabilit-penale-del-sindaco-tra-posizione-di-garanzia-e-delega-di-funzioni-statali>

Autori: Gabriele Di Giuseppe, Berardinelli Andrea

Sicurezza urbana e responsabilità penale del sindaco: tra posizione di garanzia e delega di funzioni statali

SICUREZZA URBANA E RESPONSABILITÀ PENALE DEL SINDACO: TRA POSIZIONE DI GARANZIA E DELEGA DI FUNZIONI STATALI

SOMMARIO: 1. Le competenze di sicurezza urbana connesse alla “microcriminalità”: il ruolo dell’ente locale nel quadro normativo vigente - 2. Segue: L’obbligo di assicurare livelli minimi di sicurezza come “livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali fondamentali” - 3. Il ruolo del Sindaco in funzione di “garante della sicurezza urbana” - 4. Segue: La funzione di indirizzo e la funzione di previa informativa al Prefetto - 5. Segue: I criteri di imputazione della responsabilità penale - 6. Conclusioni: Una responsabilità penale tra posizione di garanzia e delega di funzioni statali.

1. – Le competenze di sicurezza urbana connesse alla “microcriminalità”: il ruolo dell’ente locale nel quadro normativo vigente.

La Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nel riformare il Titolo V della Costituzione, è intervenuta in modo radicale su quasi tutti gli aspetti che riguardano l’esercizio delle funzioni amministrative, in particolar modo di quelli che riguardano le attribuzioni degli enti territoriali minori. In via generale viene sancito che *“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.). Appare evidente come la disposizione abbia voluto abbandonare il modello di Stato rigidamente accentrato delineato dal precedente Titolo V e quindi, in sostanza, quell’assetto organizzativo in cui le funzioni amministrative andavano garantite prima dagli organi di livello centrale e solo in subordine dagli organi di livello territoriale che con i primi cooperavano.

La conferma ci deriva dalla regola generale secondo cui i Comuni e gli altri enti territoriali minori *“sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze”* (art.118 co.2 Cost.). Ciò comporta, in altri termini, che i servizi e le prestazioni pubbliche essenziali, devono essere assicurati dal livello di governo più prossimo ai cittadini ed in definitiva dall’ente comunale, il quale è tenuto, in base alla Carta Costituzionale ed alle leggi di settore, a garantire - anche in base al principio europeo della sussidiarietà amministrativa - il corretto ed efficace esercizio della funzione pubblica ¹.

¹ Il principio “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.; 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.

Il nuovo assetto delle pubbliche funzioni ha, peraltro, interessato anche la gestione della sicurezza e dell'ordine pubblico a livello locale, soprattutto dopo le recenti modifiche legislative. Infatti, nel solco segnato dalla riforma costituzionale testé richiamata – ed in particolar modo dalle disposizioni contenute nei commi I, II, III ² dell'art.118 Cost. – il c.d. Pacchetto sicurezza (art.6, d.l., 23 maggio 2008, n. 92) ha introdotto il nuovo concetto di “sicurezza urbana”³.

Il Decreto Ministeriale del 5 agosto 2008 lo definiva come “*un 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*”⁴. Si tratta di una serie di attività, di natura preventiva e repressiva, da realizzare “... nell'ambito delle comunità locali ...” e dirette a contrastare sia problematiche di ordine pubblico locale,

² Mentre i primi due commi fanno riferimento alla funzione amministrativa in generale, il terzo comma richiama le specifiche competenze in materia di sicurezza pubblica. In quest'ultimo caso vengono consentite apposite forme di coordinamento tra Stato e Regioni, la cui disciplina va rimessa alla legge ordinaria dello Stato, stante la riserva di legge esclusiva di cui all'art.117, co 2, lett. b) ed h).

Sulla c.d. “sicurezza integrata” fra Stato e Regioni, la Corte Costituzionale non esclude 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 ...”, forme di collaborazione che “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” (Corte Cost. sent. n.134/04); 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. Sul concreto esercizio delle funzioni di sicurezza integrata si rimanda a G. DI GIUSEPPE, *Sicurezza pubblica ed urbana: l'esercizio delle funzioni tra prassi e giurisprudenza costituzionale*, www.diritto.it; in proposito si è evidenziato 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 assegnati ...”.

³ Si veda, amplius, 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; PAOLOZZI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in www.regione.emilia-romagna.it;

⁴ La Corte Costituzionale, nel rilevare alcune illegittimità costituzionali in materia di ordinanze sindacali, ha precisato che la fonte regolamentare non può partecipare alla individuazione del concetto di sicurezza urbana, in quanto essa non risulta idonea a soddisfare le riserve di legge contenute negli artt.23 e 97 della Costituzione (Corte Cost. sent. n.115/11). Ne consegue che il decreto ministeriale indicato è divenuto illegittimo per dichiarato contrasto costituzionale (seppure espresso in modo del tutto implicito). Tuttavia, la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale e quella amministrativa, ci consentono di ricostruire il concetto negli stessi termini contenuti in decreto. V. *infra*.

legate alla vivibilità dei centri urbani e al concreto esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini, sia fenomeni criminosi che si sviluppano nell'ambito cittadino.

Sul punto, la Corte Costituzionale ha precisato espressamente che il nuovo concetto di sicurezza urbana riguarda le “*sole attività di prevenzione e repressione dei reati*” in base alla considerazione che essa rappresenta una funzione minore della più ampia funzione di sicurezza pubblica, già conosciuta nel nostro sistema normativo (sent. n.226/10)⁵.

In termini pratici, si tratta di tutte quelle attività volte a contrastare situazioni di particolare allarme sociale le quali, anche se non raggiungono la soglia minima di punibilità, abbisognano di un intervento immediato ed efficace: in breve, di un attività di monitoraggio, di controllo e di contenimento da parte dell'ente locale più prossimo ai cittadini ⁶.

In questo contesto, brevemente delineato, il legislatore mira a prevenire e contrastare la c.d. “microcriminalità urbana” ovvero quella cerchia di comportamenti illeciti che, interessando uno specifico contesto territoriale, possono compromettere tanto il godimento dei beni pubblici e privati, che il libero esercizio dei diritti e la pacifica convivenza dei consociati ⁷.

⁵ Dal concetto di sicurezza urbana, secondo la Consulta, vanno escluse: a) le 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»”; b) le “funzioni di polizia amministrativa” cioè l'insieme delle 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).

Se gli interventi attinenti al disagio sociale vanno sicuramente espunti dal nuovo concetto di sicurezza urbana (perché efferenti alla c.d. assistenza sociale) non convince, invece, l'esclusione della funzione di polizia amministrativa. La dottrina più accorta, infatti, ha evidenziato “l'intimo raccordo tra la polizia amministrativa e la polizia di sicurezza...” proprio alla luce del nuovo assetto costituzionale, 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.; sul punto abbiamo precisato come “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)”, G. DI GIUSEPPE, *op. cit.*, 14; Per un approfondito commento della sentenza, si segnala l'analisi condotta da G. 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.

⁶ Cfr. PORTA, *Il ruolo degli enti locali nelle politiche della sicurezza*, 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.

⁷ Per alcuni cenni storici sulla microcriminalità urbana vedi, amplius, *Sicurezza urbana, Le competenze degli Enti locali, quelle dello Stato e la cooperazione tra Enti*, dispensa n.1, 2012, consultabile sul sito www.regione.piemonte.it.

Si pensi agli illeciti riguardanti il c.d. degrado urbano, come il disturbo alle occupazioni e alla quiete delle persone (art.659 c.p.)⁸, i fenomeni di violenza legati all'abuso di bevande alcoliche⁹, lo sfruttamento della prostituzione, lo spaccio di sostanze stupefacenti o le offese alla pubblica decenza. In tale contesto rientrano anche alcuni reati contro il patrimonio e la persona, come la turbativa nel possesso degli immobili (634 c.p.), l'usurpazione e l'invasione di edifici (631 e 633 c.p.), la violenza privata (610 c.p.), la violazione di domicilio (614 c.p.), il furto in abitazione (art.624 bis), il danneggiamento su beni pubblici, destinati al culto ovvero di interesse storico-artistico (635 c.p.)¹⁰.

⁸ - L'art.659 c.p. risulta un reato cardine, strettamente connesso alla sicurezza urbana ed al mantenimento dell'ordine pubblico, in particolare per la circostanza che è idoneo ad interferire con altri due beni costituzionalmente tutelati: il godimento della proprietà intesa come divieto di rumori e di schiamazzi, l'esercizio delle professioni e dei mestieri. Chiamato a rispondere della contravvenzione è anche il gestore di un pubblico esercizio che non sia intervenuto ad impedire il disturbo alla quiete pubblica, realizzando un sostanziale concorso con gli avventori della propria attività. È, infatti, principio consolidato quello per cui "la qualità di titolare della gestione dell'esercizio pubblico comporta anche l'assunzione dell'obbligo giuridico di controllare che la frequenza del locale da parte degli utenti non sfoci in condotte contrastanti con le norme concernenti la polizia di sicurezza, con possibile ricorso ai vari mezzi offerti dall'ordinamento (attuazione dello ius excludendi; ricorso all'autorità, ecc.) per impedirne l'attuazione e la prosecuzione"; Cass., VI, 24.05.1993, n. 7980, in Mass. Pen. Cass., 1993, fasc.11, 94; conforme Cass., I, 28.03.2003, n.16686, in Riv. Pen., 2004, 249; Cass., I, 11.11.2004, n.45484, in Riv. Pen., 2005, 428.

Caso ricorrente riguarda gli schiamazzi e le urla degli avventori di un locale che, "anche durante il periodo estivo stazionano all'esterno dello stesso" i quali, stando in modo irregolare i propri veicoli e motocicli, impediscono o rallentano il normale traffico veicolare con il "conseguente suono di clacson delle altre autovetture transittanti sullo stesso". Fattispecie che, nei centri urbani, può causare un serio disturbo alla quiete e al riposo delle persone che risiedono nella zona, la cui sanzione è doverosa anche per i profili degenerativi della condotta.

A tal proposito la Cassazione ha espresso il condivisibile principio per cui "la gestione di un locale di intrattenimento deve fare in modo di impedire che i clienti di quel locale facciano schiamazzi e rumori che, per la durata, l'intensità o per le modalità dell'esecuzione (...) e per le circostanze di tempo e di luogo (...) siano idonei a provocare una sensazione psichica di disagio e di intolleranza a tutti coloro che si trovino a diretto contatto con il luogo ove gli schiamazzi e i rumori si verificano"; Cass., I, 12.04.2006, n. 15258; per un approfondimento sul tema, AA.VV., *Disciplina e controllo dei pubblici spettacoli*, 2009, 69 ss. - Deve, in ultimo, precisarsi che tale reato fa spesso coppia con la fattispecie, ora depenalizzata, di cui all'art.672 c.p. e cioè quando un soggetto ometta la custodia o malgoverni gli animali che porta al suo seguito, così da creare pericolo per l'incolumità pubblica; Cass., I, 05.11.2007, n. 40502 e 14 gennaio 2011, n.4706.

⁹ Artt. 581, 582 e 588 in relazione agli artt. 689, 690, 689 c.p.

¹⁰ Nel caso di danneggiamento su beni pubblici era prevista la sola procedibilità d'ufficio. Al fine di contrastare l'aumento di reati contro il patrimonio pubblico si è aggiunto che "... la sospensione condizionale della pena è subordinata all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna" (ottavo comma, introdotto dall'art. 3 co.2, lett.b), l. n. 94/09).

La necessità di dover apprestare una tutela giudica seria, volta a contrastare le numerose aggressioni ai beni e alle libertà dei cittadini, viene attestata proprio dalle ultime modifiche operate al codice penale, laddove il legislatore mira a prevenire specifici comportamenti che, maturati in ambito urbano, possono affliggere la pacifica tranquillità dei consociati.

Così il reato di deturpamento ed imbrattamento di immobili ad uso pubblico (639 c.p.), successivamente alla legge 15 luglio 2009, n.94 (recante “disposizioni in materia di sicurezza pubblica”), è ora punito in modo più severo, proprio per rispondere alle crescenti aggressioni perpetrate in danno del patrimonio pubblico o comunque destinato ad uso pubblico¹¹. Nella stessa ottica, cioè quella di assicurare il mantenimento della sicurezza locale, va il nuovo delitto sussidiario di “accattonaggio” (600 octies c.p.) che punisce “chiunque si avvale per mendicare di una persona minore degli anni quattordici o, comunque, non imputabile ...” ovvero ne consente lo sfruttamento a tal fine: in tal modo si puniscono condotte gravemente lesive della libertà individuale e che hanno significativa incidenza sulla vivibilità delle città¹².

Infine deve precisarsi che l’ampia nozione di sicurezza urbana è volta ad inglobare anche illeciti minori, come l’abusivismo commerciale e l’occupazione degli spazi pubblici¹³; ciò che ha una chiara intenzione legislativa: prevenire che determinati comportamenti, singolarmente considerati ma non sufficientemente monitorati e contrastati, possano degenerare in più gravi illeciti e quindi in situazioni di pericolo per l’intera collettività.

¹¹ In questo caso la procedibilità d’ufficio, originariamente prevista per sole aggressioni a beni pubblici di interesse storico od artistico, viene estesa a tutti i beni immobili. Inoltre, al fine di contrastare la spinta delinquenziale, si aggiunge che “nei casi di recidiva si applica la pena della reclusione da tre mesi a due anni e della multa fino a 10.000 euro” (terzo comma, introdotto dall’art. 3 co.3, lett.c), l. n. 94/09). “La specialità della disposizione risiede, in particolare, nel prevedere per il recidivo una nuova cornice sanzionatoria ... la quale risulta essere più elevata rispetto a tutte le ipotesi di aggravamento della sanzione che potrebbero essere espresse dalle ordinarie figure di recidiva di cui all’art.99 co.1, 2, 3, 4, c.p.”; GENTILE DONATI, *La recidiva, questioni operative e strategia processuale*, 2012, 93 ss.

¹² In realtà, la citata legge da un lato ha abrogato la contravvenzione ex art.671 c.p., dall’altro ha elevato la medesima fattispecie ad ipotesi delittuosa, con un contestuale inasprimento della pena.

Cfr. C.ZAINA *Impiego di minori nell’accattonaggio: nuova norma, successione di leggi nel tempo* (nota a Cass., I, 22.06.2010, n. 23869), in www.altalex.com. In giurisprudenza Cass., V, 28.09.2012 n. 37638 dove, in riferimento al delitto di riduzione in schiavitù, si è opportunamente precisato che “... non è invocabile da parte degli autori delle condotte la causa di giustificazione dell’esercizio del diritto, per richiamo alle consuetudini delle popolazioni zingare di usare i bambini nell’accattonaggio, atteso che la consuetudine può avere efficacia scriminante solo in quanto sia stata richiamata da una legge, secondo il principio di gerarchia delle fonti di cui all’art. 8 disp. prel. c.c.”; conforme Cass., III, 26.10.2006, n. 2841; Cass., V, 15.4.2010, n. 18072.

¹³ I riferimenti normativi sono: 1) l’art. 20 C.d.S., che sanziona l’occupazione della sede stradale al fine di garantire la sicurezza della circolazione dei mezzi; 2) l’art.633 c.p., per quel che riguarda il patrimonio pubblico; sul punto v. Cass. n. 31811/12; 3) l’art. 1161 cod. nav. per quanto riguarda l’occupazione dello spazio demaniale marittimo.

2. – Segue: L’obbligo di assicurare livelli minimi di sicurezza come “livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali fondamentali”.

L’aver attribuito all’ente locale, ed in particolar modo all’organo sindacale, specifiche competenze in materia di sicurezza urbana, comporta un specifico obbligo d’intervento in ordine a tutte quelle situazioni che possano mettere in pericolo i cittadini e le loro libertà fondamentali. Infatti, le nuove competenze delegate, obbligano l’organo di governo territoriale a proteggere la collettività da tutti quei rischi e/o eventi che possano minacciarla in concreto.

Si tratta di dover assicurare quei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art.117, co 2, lett. m Cost.), ed in particolare quel “*minimum di sicurezza*”, senza la quale ogni cittadino vedrebbe compromesso il godimento dei propri beni e dei propri diritti: si pensi all’esercizio di attività lavorative, al pacifico godimento dei beni privati, alla libertà di circolazione, alla fruizione dei servizi pubblici e così via. Si tratta di tutelare un bene di rango costituzionale che, al pari della salute pubblica, deve essere garantito con la massima efficienza, imparzialità e tempestività¹⁴.

Tanto ci viene confermato anche dall’art.120 della Costituzione che, nel prevedere un intervento sostitutivo dello Stato nel caso di “pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica”, mira a garantire proprio quel livello minimo di sicurezza che deve essere apprestato, in prima battuta, dai governi territoriali minori¹⁵.

In altri termini, le istituzioni più vicine ai cittadini sono tenute a garantire una pubblica sicurezza di “primo livello”, nel senso che devono attivarsi (anche eventualmente in precauzione, v. *infra*) attraverso tutte quelle azioni che possono far fronte alle esigenze di sicurezza della comunità. Così, ad esempio, sarà necessario intervenire: a) nel caso di strade gravemente dissestate; b) di occupazioni abusive del pubblico patrimonio; c) quando si conosce che in una determinata zona si consumano reati di spaccio o di prostituzione; d) ovvero quando un pubblico locale viola le prescrizioni in materia di sicurezza, specie se in modo reiterato.

¹⁴ In proposito si può richiamare una massima giurisprudenziale che, in tema di gestione dei rifiuti da parte dell’ente locale, ha qualificato la “salute dei cittadini” quale bene di rilievo costituzionale da garantirsi in via prioritaria. In particolare si è affermato che “la gestione dei rifiuti costituisce ... per i Comuni una assoluta priorità, in quanto incide su interessi di rango costituzionale, come la salute dei cittadini e la protezione delle risorse naturali, sicché non ha rilievo giuridico la insufficienza delle risorse, dovendo le stesse essere destinate in via prioritaria al soddisfacimento delle anzidette esigenze, rispetto ad altre”; Cass., III, 23.02.2000, n. 2103, in P. VERDEROSA, *La responsabilità dei pubblici amministratori negli illeciti ambientali sul territorio comunale*, in www.ilfordilecce.it

¹⁵ Tale intervento sostitutivo da parte del Governo, risulta sicuramente più specifico di quello legato alla “tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica” posto che, in quest’ultimo caso, si tratta di garantire le prestazioni essenziali che “prescindono dai confini territoriali dei governi locali”.

3. – Il ruolo del Sindaco in funzione di “garante della sicurezza urbana”.

Il legislatore dell'emergenza, nel rispondere alle numerose istanze di tutela legate a fenomeni di micro-criminalità e di sicurezza urbana, ha voluto imporre all'autorità sindacale una maggiore attenzione ai fenomeni di ordine e di sicurezza pubblica, con particolare riguardo agli episodi che interessano il territorio di propria competenza.

In merito, l'articolo 54 del testo unico degli enti locali - nella versione introdotta dal d.l., 23 maggio 2008, n. 92 - costituisce il fondamento giuridico di questa particolare posizione di garanzia, assolvendo una funzione specificativa della più ampia disposizione portata dall'art. 40 c.p. Esso stabilisce, in via generale, che *“il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende ... allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di ... sicurezza pubblica”* (co.1, lett. b).

Il termine “funzione” non è casuale, ma viene utilizzato dal legislatore per individuare una particolare responsabilità giuridica in capo al Sindaco, il quale ricopre, in subiecta materia, una duplice veste, ovvero quella di organo politico con poteri di indirizzo, da un lato, e di ufficiale di governo con particolari competenze, dall'altro.

Ulteriore conferma viene dall'utilizzo del verbo “sovrintendere”, il quale non può che evocare un rapporto stringente tra la funzione rivestita (ufficiale di governo) ed il bene oggetto di supervisione e di tutela (ordine e sicurezza pubblica). L'art. 50 del medesimo testo unico, infatti, individua nell'autorità sindacale, l'organo *“responsabile dell'amministrazione del comune”* e, nel farne salve le attribuzioni di indirizzo politico, ribadisce che essa *“sovrintende all'espletamento delle funzioni ... attribuite o delegate al comune”*; funzioni tra cui rientrano sicuramente quelle in materia di sicurezza ed ordine pubblico fin qui illustrate.

Risulta perciò evidente come le attribuzioni elencate dall'art.54 del t.u.e.l., specie se interpretate assieme al nuovo concetto di “sicurezza urbana” che appare al quarto comma del medesimo articolo, devono essere ascritte alla categoria dell'obbligo giuridico e, più in particolare, a quella dell'obbligo di garanzia¹⁶. In tal modo si è voluto responsabilizzare il ruolo del Sindaco su tutte le questioni che attengono alla pubblica incolumità dei cittadini ed in particolare a quelle attinenti la c.d. micro-criminalità urbana, impegnando gli organi di governo ad intervenire prontamente su tutte le fonti di pericolo che possano compromettere la “sicurezza locale”¹⁷.

¹⁶ Si rammenta che “... l'obbligo di garanzia è l'obbligo giuridico, gravante su specifiche categorie di soggetti, previamente forniti degli adeguati poteri giuridici, di impedire eventi offensivi di beni altrui, affidati alla loro tutela per l'incapacità dei titolari di adeguatamente proteggerli”; MANTOVANI, *Dir. pen., parte gen.*, 2013, 163; Id., *L'obbligo di garanzia ricostruito alla luce dei principi di legalità, di solidarietà, di libertà e di responsabilità penale*, in Riv. it. dir. proc. pen., 2001, 337.

¹⁷ Come accennato, si tratta di tutti quei fenomeni che, se non affrontati in tempo utile, possono degenerare in situazioni di grave rischio per la comunità locale.

4. – Segue: La funzione di indirizzo e la funzione di previa informativa al Prefetto.

La posizione di garanzia assunta dall'autorità sindacale in materia di sicurezza e di ordine pubblico riceve attualmente dei limiti giuridici molto più sicuri e definiti di quanto non accadesse nel passato. Affermato oramai, nell'ordinamento costituzionale, *il principio generale della distinzione tra funzioni politico-amministrative e funzioni gestionali*, diviene abbastanza agevole ricostruire il complesso di poteri, di azioni e di atti che competono agli organi di governo nella materia in discussione ¹⁸.

¹⁸ Il decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, per effetto del combinato disposto dell'art.1 co.3 e dell'art.4 co.1, lo dichiara espressamente "*principio fondamentale ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione*". In particolare, l'art. 4 co.1 stabilisce che "gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti".

Con la recente sentenza n. 81 del 3 maggio 2013, la Corte Costituzionale ha ribadito che "*la separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione amministrativa ... costituisce un principio di carattere generale*" che trova il suo fondamento nell'art. 97 della Costituzione in tema di buon andamento ed imparzialità della P.A. (3.2. considerato in diritto). Nel richiamare i propri precedenti (sentenze n. 103 e 104 del 2007, n. 390 del 2008 e n. 304 del 2010), la Corte ribadisce pure che una "*netta e chiara separazione tra attività di indirizzo politico-amministrativo e funzioni gestorie costituisce una condizione necessaria per garantire il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità dell'azione amministrativa*" (3.1. considerato in diritto, II cpv.).

Tale principio si è andato progressivamente rafforzando in base alla seguente evoluzione normativa:

- I) L'art.51 co.2, L.8.6.1990 n.142, precisava per la prima volta che "*spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti*";
- II) l'art.3, D.Lgs. 3.2.1993 n.29, chiariva come "*gli organi di governo definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite*". Veniva imposta una "summa divisio" tra attività programmatica ed attività gestionale, relegando gli organi di governo ad impartire gli indirizzi che l'ente doveva perseguire ed a verificare, in via di controllo strategico, la loro attuazione;
- III) l'art.6, co.3, L. 15.5.1997 n.127, (c.d. Bassanini bis) estenderà il principio ai Comuni privi di personale dirigenziale, stabilendo che le funzioni di gestione (cioè quelle di cui al co.3, art. 51 L. 142/90) sono svolte dai responsabili degli uffici o dei servizi. In tal modo, il legislatore mira a garantire una maggiore imparzialità dell'azione amministrativa;
- IV) l'art. 107, D.lgs. 18.8.2000 n.267, diventa il punto di approdo, stabilendo che "*i dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, dell'efficienza e dei risultati della gestione*".

Come si può notare il legislatore, nel corso degli anni, ha ribadito che il potere politico non può ingerirsi nelle scelte di gestione del personale dirigenziale, in quanto la linea di demarcazione appare abbastanza netta: da un lato, l'organo politico impartisce indirizzi ed obiettivi, dall'altro il dirigente è libero di effettuare quelle scelte nell'impiego delle risorse che meglio permettano il raggiungimento degli stessi. La terza fase vede di nuovo al centro l'organo politico, che valuta il raggiungimento degli obiettivi.

Il testo unico degli enti locali, nell'individuare le competenze generali del sindaco nell'ambito dell'amministrazione comunale, si premura di far "salvo quanto previsto dall'art. 107", e cioè proprio il principio generale per cui "*i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo ...*" (art.50 t.u.e.l.).

In questo quadro normativo di carattere generale, si inserisce l'articolo 54 del medesimo Testo unico, il quale specifica che il sindaco è competente "*all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica*" (co.1., lett. a).

E' questa la funzione di indirizzo e di programmazione generale, una funzione simile - anche se a competenza territoriale più limitata - di quella svolta dall'autorità prefettizia a livello provinciale, che richiede l'espletamento di attività di monitoraggio, di rilevamento e quindi l'emanazione dei c.d. atti di indirizzo dell'azione amministrativa.

Ove si volesse individuare, nel concreto, le tipologie di atti riguardanti la sicurezza urbana di esclusiva competenza dell'autorità sindacale, è necessario richiamare sia le disposizioni di ordine generale sia quelle più puntuali che ne vanno a specificare i contenuti e l'ambito di operatività.

L'art.4, d.lgs. n.165/01, alle lettere b) e c) del secondo comma, individua le categorie di atti a contenuto generale e programmatico di esclusiva competenza dell'organo di governo ed in particolare: I) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione; II) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici.

Tali atti consentono l'esercizio della funzione di indirizzo e di programmazione qui in esame, sia perché individuano le priorità e le direttive di intervento, sia perché assegnano le risorse strumentali per l'esercizio delle funzioni.

La legislazione di settore individua, inoltre, specifici atti di competenza del Sindaco, nella sua funzione di autorità garante della sicurezza urbana ovvero di autorità locale di pubblica sicurezza.

In particolare si prevede che "*in casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici ...*" (art.54 co.6, t.u.e.l.). Questo tipo di atto, assunto nella forma dell'ordinanza contingibile ed urgente, consente di modificare gli orari degli esercizi commerciali, in base a specifiche esigenze di tutela della popolazione tra cui rientrano anche quelle connesse alla "sicurezza urbana"¹⁹. Si tratta di un atto amministrativo di carattere generale o particolare (nel caso in cui riguardi una determinata zona territoriale)

¹⁹ L'art.6, d.l., 23 maggio 2008 n. 92, ne ha esteso l'ambito di applicazione anche ai "motivi sicurezza urbana".

che consente una pianificazione temporanea delle attività presenti sul territorio, nella considerazione di sopravvenuti interessi pubblici parimenti bisognosi di tutela ²⁰.

Altra disposizione prevede che *“il sindaco .. impartisce le direttive ...”* per l’esercizio delle funzioni connesse alla polizia locale (art.2, l. n.65/86). Si tratta di atti preventivi di indirizzo, rivolti ai Servizi e ai Corpi della Polizia Locale, al fine di individuare gli interventi più urgenti da effettuare sul territorio, compatibilmente con le risorse disponibili al momento. In altri termini, il sindaco è chiamato a partecipare alla sicurezza pubblica attraverso l’adozione di *“direttive generali per l’azione amministrativa e per la gestione”* (come si esprime l’art. 4, comma secondo, d.lgs. n.165/01) anche in sintonia con la propria funzione di ufficiale di governo ed eventualmente di autorità locale di Pubblica Sicurezza.

Infine il t.u.e.l., nel sublimare il rapporto di collaborazione tra Ente locale e Stato, 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”* (art.54 co.3, t.u.e.l.). Tale disposizione è particolarmente significativa perchè riconosce espressamente, in capo al sindaco, un obbligo di garanzia in materia di pubblica sicurezza, soprattutto se la stessa disposizione viene letta assieme al primo comma del medesimo articolo. In tale prospettiva, infatti, l’autorità sindacale oltre a *“sovrintendere”* allo svolgimento delle funzioni di pubblica sicurezza che le vengono affidate, è tenuta ad *“assicurare”* la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali. In ultima istanza dovrà impegnarsi a garantire quel *“minimum di cooperazione”* con le strutture amministrative statali, al fine di assicurare la salvaguardia dei beni e delle libertà fondamentali dei cittadini e, al contempo, consentire l’intervento degli organi di governo superiori.

Dopo aver esplicitato la funzione di indirizzo e di programmazione in capo al Sindaco, quale garante della sicurezza pubblica cittadina, comprendiamo che gli atti ad esso demandati, in suddetta materia, sono molto più numerosi di quel che si evince dall’art. 54 del t.u.e.l.

Senonchè, gli obblighi giuridici imposti al Sindaco non si esauriscono in quelli di indirizzo e di programmazione, ma possono riguardare dei veri e propri obblighi di informazione agli organi di

²⁰ La giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere che il Sindaco, in forza dell’art. 54 comma 6 del D.Lgs. 267/2000, possa disporre la modifica dell’orario anche nei confronti di un solo pubblico esercizio che sia stato oggetto di segnalazione delle forze di polizia per disturbo della quiete pubblica.

L’autorità sindacale può disporre anche l’anticipazione dell’orario di chiusura nel caso in cui una specifica attività venga fatta oggetto di accertamento e segnalata come *“pericolosa per la sicurezza locale”* in relazione a specifici reati come il disturbo alla quiete pubblica di cui all’art. 659 c.p. In tal senso T.A.R. Lazio n. 301/1998; T.A.R. Veneto n. 3369/2006; Consiglio di stato n. 4457/2002.

governo superiori, soprattutto se le dimensioni delle questioni da trattare travalicano l'ambito di competenza territoriale. In proposito l'articolo 54 del testo unico degli enti locali specifica che il sindaco è pure competente *“alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto”*(co.1, lett.c).

È questa la funzione di previa informativa al Prefetto, da intendersi come un obbligo informativo in capo al Sindaco – Ufficiale di Governo verso la competente autorità di P.S. di livello provinciale, responsabile a livello generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia ²¹. Tale obbligo informativo (assieme al necessario obbligo di monitoraggio preventivo), risulta espressione sia del primo comma dell'art. 54 T.u.e.l., che di altre tre disposizioni del medesimo articolo. In particolare viene ulteriormente stabilito che: a) i provvedimenti contingibili ed urgenti adottati dal Sindaco *“sono preventivamente 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).

In ultimo si prevede 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)²². Ovviamente tale sostituzione potrà riguardare anche il caso (invero gravissimo) 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).

Ma in tale evenienza, applicando il generale principio di cui all'art.40 c.p., il Sindaco risulterà responsabile per tutti i fatti verificatisi in danno della collettività, come conseguenza dell'omessa o ritardata informazione. Posto che la segnalazione di pubblica sicurezza è diretta sia ad informare l'autorità statale sovraordinata che ad attivarne i poteri di intervento sostitutivi, essa risulta finalizzata ad “impedire l'evento dannoso”, del ché la sua omissione “equivale a cagionare l'evento” nel senso previsto dal codice penale.

²¹ Importante momento di collaborazione interistituzionale è rappresentato dal comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, il quale prevede l'intervento dei Sindaci dei comuni interessati, qualora si debbano trattare delle “questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali” (art. 20, l. n.121/81).

²² E' doveroso ribadire come l'art.120 della Costituzione legittima uno specifico intervento sostitutivo, da parte dello Stato, nel caso in cui si verifichi un “pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”, puntando a garantire quel livello minimo di sicurezza, da noi sostenuto come “prestazione essenziale”.

5. – Segue: I criteri di imputazione della responsabilità penale.

L'articolo 54 del testo unico degli enti locali, costruisce una particolare posizione di garanzia in capo al Sindaco ed assolve, come detto, una funzione specificativa della più ampia disposizione portata dall'art. 40 del codice penale. Come si è fatto notare, le funzioni di monitoraggio, di controllo e di indirizzo in materia di sicurezza ed ordine pubblico, vengono descritte in un articolo di legge appositamente dedicato, consentendone una facile individuazione²³.

Unico sforzo richiesto al Giudice e all'interprete è, invece, quello di individuare gli esatti criteri di imputazione di questa particolare responsabilità, atteso che l'autorità sindacale è chiamata a proteggere dei beni di particolare rango sociale, come ad esempio l'incolumità fisica, la libertà di movimento, la sicurezza dei beni privati e così via.

Il primo criterio di imputazione è quello legato al **giudizio di prevedibilità degli eventi**, cioè quel “... *giudizio di rappresentabilità di possibili, ulteriori e più gravi eventi dannosi*” per la collettività, che impone all'autorità sindacale una serie di accorgimenti e di attività amministrative connesse proprio alla sua funzione di garanzia²⁴. A tal proposito, importanti indicatori di conoscenza del pericolo sono: le segnalazioni delle Forze dell'ordine, i precedenti atti amministrativi, la percezione (diretta) della gravità della situazione, le denunce dei cittadini e così via.

Una volta che il Sindaco-Garante si sarà rappresentato una situazione di rischio per la sicurezza dei cittadini, dovrà adoperarsi con la maggiore cautela e diligenza possibile, allo scopo di impedirne o ridurne le conseguenze dannose, specie se non si conoscono le caratteristiche fondamentali del pericolo²⁵.

²³ La posizione di garanzia in commento possiede dei limiti applicativi ben definiti che assolvono un importante funzione di certezza giuridica. In tal modo si evita “il problema .. di individuare gli obblighi giuridici di attivarsi, la cui violazione consenta l'affermazione di responsabilità penale”; FIANDACA-MUSCO, *Dir. pen., parte gen.*, 2008, 596.

²⁴ Cfr. Cass., IV, 11.03.2010, n. 16761, parte IV sezione II, punto ottavo, 90; in www.ambientediritto.it

Nell'ambito delle attività di protezione civile – che si differenziano da quelle legate alla sicurezza urbana per il requisito ulteriore della atipicità dei poteri amministrativi – i Giudici di Cassazione hanno affermato che il Sindaco è titolare di una posizione di garanzia, in quanto è tenuto ad intervenire quale garante dell'incolumità dei cittadini.

La Sentenza affronta il noto caso del “disastro di Sarno”, in cui perirono, a causa di una frana e del mancato apprestamento dei necessari atti cautelari, più di cento persone. In quell'occasione, il Sindaco compì una serie di omissioni, a titolo di colpa generica e di colpa specifica, che si rivelarono fatali per la pubblica incolumità.

Infatti egli avrebbe dovuto allertare la popolazione, organizzare l'evacuazione avvalendosi del comitato locale di protezione civile, ed informare tempestivamente il Prefetto. Al contrario, con grave imprudenza ed in concorso con un assessore, rassicurava la popolazione e negava il pericolo per la sicurezza dei cittadini, del ché le omissioni sugli atti cautelari (sgombero delle zone a rischio), di indirizzo e di controllo (gestione del comitato locale di protezione civile), provocarono la morte delle persone che rimasero nelle loro case.

²⁵ Cfr. Cass. cit., 92.

Un secondo criterio, costituente naturale presupposto del primo, riguarda **il comportamento diligente nella sovrintendenza degli uffici**, ovvero l'obbligo giuridico di assegnare agli organi di gestione tutte le risorse e gli strumenti che si rendono necessari per i fini istituzionali perseguiti.

Come sostenuto da recentissima dottrina, la responsabilità penale dell'organo di governo per omesso impedimento dell'evento lesivo, può trovare pieno fondamento nella mancata assegnazione delle risorse al dirigente o responsabile incaricato. *“In tal caso il mancato conferimento dei poteri e degli strumenti necessari all'organo istituzionalmente preposto all'impedimento dell'evento, determina certamente una responsabilità omissiva impropria dell'organo politico”*²⁶.

Si tratta di valutare se e cosa “non è stato fatto” dall'autorità locale per supportare le carenze organizzative e strutturali di un ufficio, rispetto a ciò che era conosciuto e a ciò che si poteva fare, in relazione ai poteri di indirizzo, di pianificazione e di previa informazione attribuiti al Sindaco ²⁷.

Si pensi a quel Sindaco che, consapevole delle necessità del territorio (riguardanti ad esempio la messa in sicurezza di pubbliche vie) e dei gravi problemi gestionali di un ufficio (poniamo quello urbanistico o di polizia locale) omette di assegnare delle risorse adeguate (in conformità all'art.4, d.lgs. n.165/01 e all' art.54 co.1 lett.b T.u.e.l). E poniamo il caso che, in conseguenza della mancata manutenzione o del mancato controllo, si verificano smottamenti della strada che compromettono seriamente la circolazione o che provocano ingenti danni ai veicoli in transito.

Od ancora a quel Sindaco che, ben consapevole dell'aumento dei reati contro il patrimonio pubblico che compromettono la sicurezza dei cittadini (gradini e strutture scheggiate, cocci di bottiglia che residuano da tempo), nonché dei gravi problemi di sorvegliabilità della città (carenza del personale o di mezzi per la Polizia Locale), ometta di interessarsi del problema senza destinare le necessarie risorse strumentali. E poniamo il caso che si verificano gravi eventi dannosi determinati dalla carenza del personale tecnico che avrebbe impedito l'evento.

A tal fine si è fatto notare come la responsabilità gestionale, se da un lato grava sul dirigente preposto al settore d'interesse, dall'altro non affranca il vertice politico da ogni obbligo relativo. La stessa Giurisprudenza tiene a precisare, infatti, che le norme di legge “... non elidono una responsabilità diretta del Sindaco qualora egli venga meno a doverosi compiti di sovrintendenza degli uffici comunali o non formuli chiari indirizzi”²⁸.

²⁶ Cfr. R. GIOVAGNOLI, *Studi di diritto Penale. Parte Generale*, 2008, 262; G. MARCONI, *Rappresentanza politica e responsabilità per omissione impropria*, in Collana della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Teramo, 2005; come sottolinea quest'ultimo autore (p. 270), gli organi politici svolgono “compiti di organizzazione e di predisposizione dei mezzi occorrenti al corretto funzionamento dei singoli settori di attività dell'ente, da individuare previamente attraverso le linee di indirizzo programmatiche, trasfuse nel PEG”.

²⁷ Nell'ambito dell'organizzazione interna dell'ente territoriale, l'impedimento dell'evento può richiedere l'intervento dell'organo di indirizzo “... quanto meno al fine di dotare l'organo amministrativo delle risorse finanziarie necessarie a fronteggiare la situazione pericolosa” R. GIOVAGNOLI, *op. cit.*, 262.

²⁸ Cfr. Corte dei Conti, Sez. giur. Lazio, n. 262/2009, secondo cui, riguardo agli articoli 50 e 107, d.lgs. n. 267/2000, il Sindaco è tenuto a sovrintendere gli uffici comunali ed a predisporre piani e direttive che ne consentano il funzionamento; anche Corte dei conti, Sez. giur. Campania, n. 1352/2010; Corte dei conti, Sez. giur. Campania, n. 417/2010.

6. - Conclusioni: Una responsabilità penale tra posizione di garanzia e delega di funzioni statali.

Come si è visto²⁹, il Sindaco ricopre una particolare posizione di garanzia verso i cittadini, in quanto è chiamato a garantire – all'interno della struttura dell'amministrazione comunale – un bene giuridico fondamentale e costituzionalmente tutelato, ovvero la pubblica sicurezza “urbana”. L'articolo 54 T.u.e.l. costituisce, infatti, il fondamento giuridico di una responsabilità omissiva impropria, che obbliga l'autorità politica a “*sovrintendere allo svolgimento delle funzioni ... in materia pubblica sicurezza*”.

In tale contesto, il Sindaco ricopre una doppia veste giuridica, ovvero quella di rappresentante dell'ente locale da un lato, e di “*ufficiale di governo*” dall'altro, in riferimento alle “*funzioni delegate*”, il cui esercizio viene limitato all'ambito territoriale di propria competenza.

Questo vuol significare, sul piano giuridico, che esso svolge le funzioni delegate “*in posizione di subordinazione gerarchica rispetto al prefetto ed ai ministri competenti per le singole materie*”³⁰. L'autorità sindacale, nella specifica qualità di ufficiale di Governo, è chiamato ad esercitare determinate funzioni statali nella espressa qualità di “*organo delegato*” e, quindi, viene a trovarsi in suddette materie in un rapporto di subordinazione con le autorità statali sovraordinate³¹.

Ne deriva che il Sindaco, quando opera ai sensi dell'art. 54 T.u.e.l., in qualità di garante della sicurezza urbana, viene a trovarsi, contemporaneamente, in un rapporto di dipendenza gerarchica sia col Prefetto che con il Ministro dell'Interno, soprattutto per quel che concerne gli obblighi informativi e collaborativi indicati in precedenza (§ 4)³².

Le ultime modifiche legislative, intervenute col d.l., 23 maggio 2008, n. 92, tendono a responsabilizzare il ruolo politico-amministrativo del Sindaco che, in veste di ufficiale di governo, è chiamato sia ad intervenire direttamente sul proprio territorio, sia a collaborare con la struttura prefettizia su tutte le questioni che, per l'appunto, possano avere una rilevante influenza nella gestione dell'ordine pubblico.

²⁹ § 3 del presente scritto.

³⁰ G. SECCHI, *Gli organi di governo del Comune*, in I Quaderni della S.S.A.I., 1997, 119, www.ssai.interno.it

³¹ Si rammenta che la delega di funzioni rientra, assieme al trasferimento e all'attribuzione, nel più ampio concetto di “conferimento di funzioni” previsto, in via generale, dalla prima legge “Bassanini”, Legge 15 marzo 1997, n. 59.

³² Ne è riprova l'art. 54 co.3, t.u.e.l., ai sensi del quale il Sindaco, quale ufficiale di governo in materia di sicurezza pubblica, “... *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*”. Il potere sostitutivo attribuito al Prefetto, nei casi di evidente negligenza del Sindaco nello svolgimento delle funzioni delegategli, testimonia questo particolare rapporto gerarchico e, più in particolare, l'importanza dei beni che la norma vuole tutelare (libera circolazione delle persone e dei mezzi, integrità fisica, sicurezza urbana).

In tal prospettiva il Sindaco viene investito, più di quanto accadeva in passato, di un generale obbligo di monitoraggio e di intervento, nel senso che *“laddove emergano episodi o comunque comportamenti di allarme sociale “locale” aventi una certa rilevanza per la sicurezza dei consociati, ... potrà essere chiamato ad intervenire direttamente ...”*³³ ed in particolare sarà tenuto a: a) emanare, preventivamente, le direttive programmatiche e di indirizzo generale al personale tecnico competente, il quale provvederà, poi, ad attuarle sul piano gestionale; b) fornire tutte le informazioni e il supporto necessario, in termini di uomini e mezzi, alle autorità statali sovraordinate, verosimilmente per i casi più gravi di ordine pubblico.

Tanto premesso, possiamo concludere nei seguenti termini.

Per poter configurare una responsabilità «da posizione» del Sindaco, sarà necessario indagare sia su elementi soggettivi, concernenti la conoscenza o la conoscibilità del pericolo non evitato, sia su elementi oggettivi, concernenti tutti gli strumenti ed i mezzi che potevano impiegarsi e che, invece, non sono intervenuti, con susseguente produzione dell'effetto lesivo.

In conclusione si dovrà verificare rispetto ad un determinato fatto di sicurezza pubblica, l'avvenuta emanazione di idonee direttive, sia esse di indirizzo che di programmazione, oltre che le risorse destinate ad uno specifico settore di amministrazione e, per i casi più gravi di sicurezza pubblica, la necessaria cooperazione con le autorità sovraordinate.

In una parola: il corretto adempimento dei poteri impeditivi.

Dott. Gabriele DI GIUSEPPE

Dott. Andrea BERARDINELLI

³³ G. DI GIUSEPPE, *op. cit.*, 14; in www.diritto.it