

## La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e “ronde”

*Tommaso F. Giupponi*

### *Abstract*

*L'articolo affronta il problematico ruolo delle autonomie regionali e locali nella gestione della sicurezza, con particolare riferimento ai più recenti provvedimenti legislativi statali in materia di sicurezza urbana (dalle ordinanze sindacali alle c.d. ronde) e alla relativa giurisprudenza della Corte costituzionale, nel tentativo di individuare le necessarie forme di coordinamento tra i diversi livelli di governo coinvolti alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*

### **1. Premessa**

I più recenti provvedimenti legislativi in materia di sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla ridefinizione del ruolo del sistema delle autonomie regionali e locali nella gestione integrata delle relative politiche, hanno portato al centro dell'attenzione la controversa nozione di “sicurezza urbana”, ridefinendo il tradizionale potere di ordinanza sindacale e prevedendo nuove forme di partecipazione dei cittadini singoli e associati nella gestione della sicurezza (la sicurezza “sussidiaria” o “partecipata”).

Appare quindi utile ripercorrere le tappe più significative di questo recente percorso, che ha aperto nuovi problemi (riproponendone al contempo di vecchi) e che ha visto un contributo importante della stessa Corte costituzionale, chiamata più volte a giudicare della legittimità costituzionale dei citati provvedimenti legislativi (i c.d. pacchetti sicurezza), nel tentativo di trovare il giusto punto di equilibrio tra le garanzie di unità degli interventi statali in materia di sicurezza e le esigenze di differenziazione delle relative politiche sul territorio da parte dei governi regionali e locali.

## 2. Ordine pubblico e sicurezza dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, tra legislazione statale e regionale

La riforma attuata dalla legge cost. 3/2001 ha significativamente modificato il sistema costituzionale delle autonomie regionali e locali. Volto (almeno nelle intenzioni) ad un sostanziale rafforzamento degli ambiti di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria dei livelli territoriali di governo, il nuovo Titolo V della Costituzione interviene anche in materia di sicurezza, confermando ancora una volta la natura plurale di tale nozione costituzionale<sup>1</sup>.

Se, infatti, in relazione a quella che può essere definita come sicurezza in senso “stretto”, quale necessaria tutela degli individui e delle istituzioni (in una parola, della comunità) rispetto a comportamenti lesivi o a situazioni di pericolo, è affermata una competenza legislativa esclusiva dello Stato<sup>2</sup>, in relazione alla c.d. sicurezza in senso “lato”, con riferimento alla necessaria previsione di strumenti atti a garantire (sotto diversi aspetti) una piena realizzazione della persona e della sua dignità, condizioni ottimali di vita e lavoro, nonché una maggiore coesione e integrazione sociale attraverso specifici interventi da parte delle diverse pubbliche amministrazioni<sup>3</sup>, è invece riconosciuta una variegata possibilità di intervento legislativo regionale, sia di tipo concorrente sia di tipo residuale (a partire dalla generale competenza in materia di polizia amministrativa regionale e locale)<sup>4</sup>.

---

(1) Sul punto, più ampiamente, sia consentito un rinvio a T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Bonomo, 2010. Da ultimo, vedi anche M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica: profili ricostruttivi e applicativi*, Torino, Giappichelli, 2010.

(2) A partire dalle più volte evocate competenze in materia di “sicurezza dello Stato” e di “ordine pubblico e sicurezza”, di cui all’art. 117, comma 2, lett. *d*) e *b*), Cost.

(3) Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*, all’indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Significativa, in questo senso, anche la tradizionale distinzione tra i concetti di *security* e *sécurité*, da un lato, e quelli di *safety* e *sureté*, dall’altro. Sul punto si veda anche la ricostruzione di M. RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, relazione presentata al Convegno “I diversi volti della sicurezza”, Università di Milano-Bicocca, 4 giugno 2009, per ora disponibile nel sito AIC, all’indirizzo [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

(4) Si ricordano, in particolare: i riferimenti costituzionali alla “profilassi internazionale”, alla “tutela della salute” e alla “alimentazione”, in relazione alla c.d. sicurezza sani-

Contemporaneamente, sul piano dell'attività amministrativa, l'affermazione del principio di sussidiarietà verticale ha spezzato l'uniformità che caratterizzava il precedente principio del parallelismo, riconoscendo in capo al governo locale la generalità delle funzioni amministrative, salvo la necessità di una loro attribuzione ad un livello superiore di governo al fine di garantirne l'indispensabile esercizio unitario, in conformità con i principi di differenziazione e adeguatezza.

Sembra, allora, evidente che in materia di sicurezza in senso "stretto" ricorrano proprio quelle inevitabili esigenze di uniformità che spingono ad un riconoscimento *in primis* del livello statale quale livello in grado di assicurare una gestione unitaria delle relative funzioni amministrative. Tale conclusione, sostanzialmente raggiunta già in occasione dell'adozione del d.lgs. 112/1998<sup>5</sup>, appare comunque confermata anche dopo la riforma costituzionale del 2001 per tutta una serie di motivi. Uno su tutti: la stretta connessione di tali funzioni amministrative con la tutela dei diritti fondamentali, da un lato, e l'esercizio della giurisdizione, dall'altro.

In particolare, le funzioni di pubblica sicurezza evocano proprio quelle possibilità di intervento, a volte anche di tipo preventivo, riconosciute dalla Costituzione quali legittime limitazioni a determinati

---

taria, art. 117, comma 2, lett. q), Cost. e art. 117, comma 3, Cost.; le disposizioni relative alla "tutela e sicurezza del lavoro", alla "previdenza sociale" e alla "previdenza complementare e integrativa", con riferimento alla c.d. sicurezza sociale, art. 117, comma 3, Cost.; alle competenze in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di "protezione civile" e di "governo del territorio", in riferimento alla c.d. sicurezza ambientale, art. 117, comma 2, lett. s), Cost. e art. 117, comma 3, Cost.; nonché alle disposizioni relative alla "tutela del risparmio e mercati finanziari", alla "tutela della concorrenza" e alle "casche di risparmio, casche rurali, aziende di credito a carattere regionale", per quanto riguarda la c.d. sicurezza economica e dei mercati, art. 117, comma 2, lett. e), Cost. e art. 117, comma 3, Cost.

(5) Che, come noto, riserva in capo allo Stato le funzioni di ordine pubblico e pubblica sicurezza, intese quali i compiti che "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" (così l'art. 159, comma 2, del d.lgs. 112/1998). Tali compiti, sulla base del successivo art. 160, comma 2, sono affidate all'amministrazione della pubblica sicurezza così come disciplinata dalla legge 121/1981 "che individua, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, le forze di polizia".

diritti fondamentali; mentre il tradizionale compito di repressione dei reati evidenzia il nesso con l'esercizio della funzione giurisdizionale, di competenza esclusiva dello Stato. Se questo è vero, la necessità di garantire il generale principio di eguaglianza impedisce quindi di ipotizzare un'eccessiva frammentazione territoriale delle funzioni amministrative in materia<sup>6</sup>. Tuttavia, come vedremo, la consapevolezza dell'opportunità di un margine di flessibilità operativa che consenta di adattare l'azione amministrativa alle diverse realtà territoriali, ha spinto il legislatore di revisione ad individuare la necessità di disciplinare, con legge statale, forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza<sup>7</sup>.

Diverso, invece, il caso della sicurezza in senso "lato". In questo caso, infatti, è sicuramente possibile (ed anzi necessaria) una maggiore articolazione, sul piano territoriale, di funzioni che corrispondono a competenze assai diverse e variegate tra loro, alcune delle quali tradizionalmente in capo alle autonomie territoriali. Così, ad esempio, in relazione ai già citati casi della c.d. sicurezza ambientale o della c.d. sicurezza sociale è la stessa definizione del loro composito ambito di intervento a mettere in evidenza la necessaria rilevanza dei connessi contesti territoriali o comunitari, prefigurando interventi in grado di adattarsi alle diverse realtà regionali e locali, ma sempre nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

In questo senso, anche prima della riforma del Titolo V della Costituzione le Regioni risultavano comunque titolari di alcune funzioni in materia di sicurezza, o perché delegate dallo Stato, o perché strettamente connesse con funzioni di cui erano già titolari, o perché il d.lgs. 112/1998 "aveva riservato allo Stato la sola competenza in mate-

---

(6) Cfr. P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, in particolare p. 506 ss.; F. FAMIGLIETTI, *La sicurezza pubblica come interesse unitario. Aspetti problematici di un'organizzazione federalistica della pubblica sicurezza*, in V. BALDINI (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, Cassino, Edizioni dell'Università degli studi di Cassino, 2005, in particolare p. 290 ss.

(7) Cfr., in questo senso, l'art. 118, comma 3, Cost.

ria di *standard* minimi, riconoscendo implicitamente una competenza regionale nella definizione di *standard* ulteriori<sup>8</sup>. In ogni caso, tali funzioni statali attinenti alla sicurezza in senso “lato” possono facilmente intrecciarsi con altre funzioni regionali, motivo per cui si è sottolineata una loro potenziale trasversalità.

Tale consapevolezza sembra emergere anche dalla legislazione regionale in materia di sicurezza adottata dopo l'entrata in vigore della legge cost. 3/2001, che delinea tendenzialmente forme di gestione integrata sul territorio di diverse politiche della sicurezza<sup>9</sup>. Le disposizioni regionali, infatti, spaziano dalle attività di prevenzione e contrasto di fenomeni criminali veri e propri (come la droga o la prostituzione), attraverso forme di controllo e vigilanza del territorio volte ad assicurare la fruibilità dei luoghi pubblici e a dissuadere forme di microcriminalità, fino all'attivazione di politiche che mirino alla riqualificazione urbana, all'integrazione sociale del disagio, all'educazione alla legalità, volte alla garanzia di un'ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale<sup>10</sup>.

Il tutto, attraverso la predisposizione di strumenti di coordinamento e di monitoraggio, che mirano a garantire le necessarie forme di colla-

---

(8) Così B. CARAVITA, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, cit., *passim*. In particolare, si ricordano le disposizioni di cui agli artt. 69 (sicurezza ambientale), 98 (sicurezza stradale), 104 (sicurezza dei trasporti) e 107 (protezione civile). In tutti questi settori, infatti, compito del legislatore statale era quello di individuare norme generali, valori limite, *standard* di qualità o norme tecniche in grado di garantire una disciplina di base uniforme su tutto il territorio nazionale. Per una disamina di tali aspetti, si veda AA.VV., *Politiche per la sicurezza*, Rapporto finale IRER, Milano, 2004, in particolare p. 29 ss.

(9) Per un'analisi della legislazione regionale in merito si vedano, da ultimo, L. MEZZETTI, *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale: il ruolo delle autonomie territoriali*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, in particolare p. 90 ss.; A. MUSUMECI, *Sicurezza e ordinamento regionale: una analisi comparata della legislazione regionale*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini, Maggioli, 2010, p. 111 ss. Da ultimo, vedi anche M. BELLETTI, *La “sicurezza urbana” tra fonti statali e fonti regionali*, in T.F. GIUPPONI (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna, Bononia University Press, 2010, p. 73 ss.

(10) Con riferimenti che spaziano fino a ricomprendere la sicurezza stradale, la sicurezza ambientale, la protezione civile, la formazione professionale, l'assistenza sociale e il collocamento lavorativo.

borazione con lo Stato, da un lato, e il sistema delle autonomie locali, dall'altro; ma che vogliono coinvolgere anche i cittadini, singoli e associati, le istituzioni religiose e il c.d. terzo settore in genere, sia sul piano dello studio dei fenomeni e dell'elaborazione delle politiche, sia sul piano della loro concreta attuazione e gestione sul territorio<sup>11</sup>. Strumento principale di tali forme di coordinamento risultano essere specifici accordi o intese, promossi dalla Regione con lo Stato o gli enti locali<sup>12</sup>.

Da ultimo, particolare rilevanza assume la legislazione regionale in materia di polizia amministrativa locale, oggi valorizzata dallo stesso dettato costituzionale<sup>13</sup>. In questo settore, infatti, il ruolo di coordinamento regionale appare particolarmente significativo, anche alla luce della tradizionale funzione regolamentare in materia da parte degli enti locali<sup>14</sup>. Come noto, infatti, già il previgente testo dell'art. 117 Cost. attribuiva alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la materia "polizia locale urbana e rurale"; nell'attuazione legislativa, si era poi specificato che le relative funzioni amministrative "concernono

---

(11) Significativa, in questo senso, l'individuazione di sedi di programmazione, valutazione e monitoraggio variamente individuati e nominati (ad esempio, Conferenze o Comitati regionali per la sicurezza).

(12) Sulle forme di collaborazione istituzionale, tra gli altri, si vedano P. BONETTI, *L'allocatione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1121 ss.; M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica*, cit., in particolare p. 157 ss.; nonché, sull'esperienza dei c.d. patti per la sicurezza, V. ANTONELLI, *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., p. 133 ss.

(13) Cfr. L. MEZZETTI, *Tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza e ruolo della polizia locale*, in T.F. GIUPPONI (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, cit., p. 37 ss.

(14) Sul punto, si vedano le osservazioni di P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., p. 512 ss., secondo il quale l'esclusione della polizia amministrativa locale dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato può significare cose assai diverse tra loro: a) assegnazione alla competenza legislativa residuale regionale; b) riconduzione alle "funzioni fondamentali" degli enti locali, comunque di competenza legislativa esclusiva dello Stato; c) connessione strumentale alle altre materie oggetto di riparto di competenza tra Stato e Regioni, nell'ambito dell'esercizio delle relative funzioni amministrative riconosciuto a livello statale, regionale o locale sulla base dell'art. 118 Cost.

le attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali<sup>15</sup>. Dunque, un ruolo delle autonomie territoriali che risultava limitato all'ambito della vigilanza e del controllo relativamente alle funzioni amministrative di propria competenza, volto ad "evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati alle persone o alle cose" nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le loro competenze, ma "senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico"<sup>16</sup>. Tale assetto, anche sulla scia di quanto stabilito dalla legge-quadro 65/1986<sup>17</sup>, è stato poi sostanzialmente confermato dal d.lgs. 112/1998, secondo il quale "le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono 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, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica"<sup>18</sup>.

---

(15) Così l'art. 18 del d.P.R. 616/1977. Il successivo art. 19 indicava nel dettaglio le specifiche funzioni attribuite ai Comuni in materia di polizia amministrativa. La giurisprudenza costituzionale, in ogni caso, ha differenziato le nozioni di "polizia locale urbana e rurale" e di "polizia amministrativa", considerando la prima come una parte della seconda, vero e proprio patrimonio storico delle amministrazioni comunali, consolidato già prima dell'entrata in vigore della Costituzione del 1948 (cfr. la sentenza 77/1987, in relazione agli allora vigenti artt. 91, lett. c, n. 1 del TULCP di cui al r.d. 383/1934 e 109-110 del precedente regolamento di esecuzione di cui al r.d. 297/1911).

(16) Così la sentenza 218/1988. In senso analogo, si vedano anche le successive decisioni 740/1988, 1013/1988, 162/1990, 115/1995 e 290/2001.

(17) Si ricordano, in particolare, gli artt. 4 e 6 della legge 65/1986, riguardanti rispettivamente i regolamenti comunali sulla polizia municipale e la legislazione regionale in materia. Sul punto, tra gli altri, cfr. A. BARDUSCO, *Polizia locale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIII, Roma, 1990; G. ROLLA, *Federalismo e polizia municipale. Considerazioni in margine alla legge costituzionale di revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 853 ss.

(18) Cfr. l'art. 159, comma 1, del d.lgs. 112/1998, sul quale si vedano le osservazioni critiche di L. MEZZETTI, *Polizia locale*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Dizionario giuridico delle autonomie locali*, Padova, Cedam, 1999, in particolare p. 857 ss.

Alla luce della riforma costituzionale del 2001, in ogni caso, le competenze regionali e locali in materia di polizia amministrativa dovrebbero risultare sostanzialmente rafforzate, alla luce della loro sostanziale strumentalità all'esercizio delle differenti funzioni amministrative di competenza dei rispettivi livelli di governo, e in conformità con il generale principio di sussidiarietà. Tuttavia lo Stato sembra poter mantenere un'importante possibilità di intervento in materia di polizia locale attraverso la valorizzazione di due importanti strumenti: *a*) da un lato, l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.; *b*) dall'altro, le disposizioni in materia di coordinamento delle funzioni amministrative in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 118, comma 3, Cost.

Dal primo punto di vista, infatti, le funzioni di polizia amministrativa locale potrebbero essere individuate quale funzione fondamentale dei Comuni da parte della legislazione dello Stato, in questo modo aggirando i poteri di intervento normativo regionale<sup>19</sup>. Dal secondo punto di vista, invece, la legge statale, pur intervenendo in un ambito formalmente differente dalla polizia amministrativa (e cioè quello dell'ordine pubblico e della sicurezza), potrebbe in ogni caso incidere su rilevanti profili organizzativi e funzionali dei corpi di polizia locale. In entrambi i casi, poi, con il rischio di un eccessivo sacrificio delle forme di autonomia organizzativa in materia da parte degli stessi enti locali.

---

(19) Cosa che, da ultimo, appare in qualche modo confermata non solo dall'art. 21, comma 3, della legge 42/2009 nell'ambito dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale, che (seppure in via provvisoria) individua tra le funzioni fondamentali quelle di "polizia locale"; ma anche dall'art. 2, comma 1, del d.d.l. di attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., deliberato dal Consiglio dei ministri il 17 novembre 2009, approvato dalla Camera dei deputati il 30 giugno 2010 e attualmente in discussione al Senato (AS 2259), in base al quale risultano funzioni fondamentali dei Comuni, oltre all'attuazione delle "misure relative alla sicurezza urbana" (lett. *u*), anche "l'accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e l'irrogazione delle relative sanzioni" (lett. *v*), nonché "l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale e l'espletamento dei relativi compiti di polizia amministrativa e stradale, inerenti ai settori di competenza comunale, nonché di quelli relativi ai tributi di competenza comunale" (lett. *z*).

### ***3. La sicurezza urbana e i poteri sindacali di ordinanza nel nuovo art. 54 del d.lgs. 267/2000. Le sentenze 196/2009 e 115/2011***

In base all'art. 54, comma 4, del d.lgs. 267/2000 (modificato dalla legge 125/2008), "il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana"<sup>20</sup>. La specificazione degli ambiti operativi di intervento del sindaco, insieme alla concreta definizione di "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana" è, come noto, stata affidata dal legislatore ad un apposito decreto del Ministro dell'interno, adottato il successivo 5 agosto 2008. Ebbene, in base a tale d.m., per incolumità pubblica "si intende l'integrità fisica della popolazione", mentre per sicurezza urbana si intende "un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale"<sup>21</sup>.

Come subito evidenziato in dottrina, due appaiono i profili maggiormente problematici connessi alla ricostruzione dei nuovi poteri sindacali in materia di "sicurezza urbana": *a*) da un lato, l'esatta configurazione degli strumenti operativi attribuiti al sindaco (i già citati "provvedimenti, anche contingibili e urgenti"); *b*) dall'altro, la precisa individuazione dei settori di incidenza delle nuove forme di intervento del sindaco, con particolare riferimento al concetto di "sicurezza urbana", termine assai sfuggente sul piano del linguaggio giuridico<sup>22</sup>.

---

(20) In base a tale disposizione, i provvedimenti in questione devono essere preventivamente comunicati al prefetto "ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione", anche attraverso l'adozione delle "misure ritenute necessarie per il concorso delle forze di polizia"; lo stesso prefetto, d'altronde, "può intervenire con proprio provvedimento" in caso di inerzia dello stesso sindaco, oltre che disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati; il Ministro dell'interno, infine, può adottare "atti di indirizzo" per l'esercizio da parte del sindaco di tali funzioni (in questo senso, da ultimo, si vedano le modifiche apportate dalla legge 217/2010).

(21) Cfr., in particolare, l'art. 1 del d.m. 5 agosto 2008.

(22) Da ultimo, per una ricostruzione di questi e altri problemi, si vedano A. LOREN-

Dal primo punto di vista, il problema centrale è quello dell'esatta individuazione del significato dell'inciso "anche", inserito in sede di conversione del decreto legge: diverse, infatti, appaiono le letture possibili. In base ad una prima lettura della norma, tale inciso avrebbe codificato la possibilità per il sindaco, "al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana", di adottare due diverse tipologie di provvedimenti in qualità di ufficiale del Governo. Alle tradizionali ordinanze sindacali contingibili e urgenti, vero e proprio strumento *extra ordinem*<sup>23</sup>, sembrerebbe infatti aggiungersi oggi la possibilità di adottare provvedimenti (per così dire) ordinari, dalla difficile configurazione ma, in base al dettato normativo, estranei ai limiti che caratterizzano in generale le ordinanze contingibili e urgenti<sup>24</sup>.

---

ZETTI, S. ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Napoli, Jovene, 2009; V. ITALIA, *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Milano, Giuffrè, 2010, in particolare p. 3 ss.; C. DRIGO, *Il potere di ordinanza dei sindaci in materia di sicurezza*, in T.F. GIUPPONI (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, cit., p. 87 ss.; M. MANETTI, R. BORRELLO (a cura di), *Sicurezza urbana: poteri e garanzie*, Rimini, Maggioli, 2011.

(23) Oggi specificamente confermate, tra l'altro, di fronte a "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", con particolare riferimento alla possibilità di modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi, dei servizi pubblici e degli uffici pubblici localizzati nel territorio comunale (cfr. l'art. 54, comma 6, del d.lgs. 267/2000).

(24) Come noto, infatti, la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa ha, nel corso degli anni, circondato l'adozione di questi ultimi provvedimenti (sempre definiti di natura amministrativa) di tutta una serie di presupposti e limitazioni: *a*) la straordinarietà dello specifico evento da affrontare, che non consente l'utilizzo degli ordinari strumenti a disposizione dell'amministrazione; *b*) l'urgenza di provvedere, di fronte ad un pericolo o un danno imminente; *c*) la possibilità di derogare a disposizioni di legge; *d*) il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dei principi costituzionali; *e*) l'adeguata motivazione dell'atto e la sua conoscibilità; *f*) la temporaneità dell'intervento. Per una ricostruzione delle origini e dell'evoluzione legislativa in materia di ordinanze contingibili e urgenti (a parte i classici contributi di Giannini, Galateria, Rescigno, Bartolomei e Cavallo Perin), si vedano, da ultimo, V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 155 ss.; A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano,

Tuttavia, solo nel primo caso si può ritenere legittimo il ricorso ad atti sostanzialmente atipici e in grado di derogare a vigenti disposizioni di legge o di integrare eccezionalmente l'ordinamento giuridico (e, quindi, *extra ordinem*), in parziale deroga al principio di legalità dell'azione amministrativa che emerge dal combinato disposto degli artt. 23, 97 e 113 Cost. Diverse, invece, le conclusioni sul piano dei provvedimenti sindacali di natura ordinaria, apparentemente sottratti alle limitazioni suddette in quanto non contingibili e urgenti, ma pur sempre atipici, in quanto non disciplinati espressamente da norme di legge; in questo caso, infatti, si sarebbe di fronte ad un paradossale potere ordinario... ma in qualche modo *extra ordinem*<sup>25</sup>. Di conseguenza, un potere in qualche modo "libero", ma anche tendenzialmente stabile, perché non legato ai presupposti emergenziali tipici degli interventi necessitati e temporanei, e che potrebbe assumere dunque le caratteristiche di un atto a contenuto normativo, generale e astratto.

Proprio per evitare tali inammissibili conseguenze, si potrebbe immaginare allora che l'inserimento dell'inciso "anche" non sia stato altro che un caso di svista redazionale del legislatore, e considerare sul piano sistematico l'esistenza di un'unica tipologia di provvedimenti sindacali, pur dopo la riforma dell'art. 54 del d.lgs. 267/2000: quelli di natura contingibile e urgente<sup>26</sup>. La soluzione, pur ispirata alla volontà di superare le problematiche prospettive sopra evidenziate, sembra però forzare troppo il dato testuale (oltre che le intenzioni del legislatore), non tenendo conto di una modifica espressamente inserita sulla base di un emendamento governativo, volto ad arricchire e a rendere maggiormente flessibile lo strumentario a disposizione del sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. In questo senso,

---

Giuffrè, 2009, p. 133 ss.; nonché A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011.

(25) Sottolinea questo paradosso G. MELONI, *Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in AA.VV., *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Anci-Cittalia, Roma, 2009, p. 55 ss.

(26) In questo senso, ad esempio, A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., p. 27 ss., e in particolare p. 30.

tra l'altro, sembra andare anche la concreta prassi attuativa e sembra indirizzarsi, pur in maniera problematica, la prima giurisprudenza amministrativa<sup>27</sup>. Da ultimo, significativamente, tale consapevolezza è stata in qualche modo fatta propria anche dalla Corte costituzionale la quale, anche se di sfuggita e nell'ambito di un giudizio di costituzionalità in via principale, con la sentenza 196/2009<sup>28</sup> ha espressamente affermato che "tra le maggiori novazioni introdotte [...] nella previgente legislazione vi è la possibilità riconosciuta ai sindaci dall'attuale comma 4 dell'art. 54 [...] non solo di emanare ordinanze contingibili e urgenti, ma anche di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana"<sup>29</sup>.

Secondo un altro punto di vista, allora, l'unica possibilità sarebbe quella di tentare un'interpretazione che, pur non smentendo il dato letterale innovativo, risulti conforme ai principi costituzionali, e in particolare alla legalità dell'azione amministrativa<sup>30</sup>. In questo senso,

---

(27) Si vedano, in particolare, i dati della già citata ricerca Anci-Cittalia, dalla quale emerge un utilizzo alquanto variegato e a volte "fantasioso" del potere di ordinanza sindacale in questione, attraverso la frequente imposizione di obblighi o divieti generalizzati e senza alcuna limitazione territoriale o temporale, in chiave essenzialmente paranormativa. La natura innovativa, sul piano che qui si discute, della legge 125/2008 è ora confermata anche da TAR Lazio, sez. II, sentenza 12222/2008, secondo la quale i poteri oggi attribuiti al sindaco in materia di sicurezza urbana sono non solo straordinari, ma anche ordinari, anche al fine di "rispondere, in modo più rapido e flessibile, alla domanda di vita ordinata e socialmente non degradata che le collettività locali rivolgono anzitutto ai loro enti esponenziali".

(28) Relativa ad un giudizio promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano, a tutela delle competenze in materia di sicurezza riconosciute alla Provincia stessa dallo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

(29) Allo stesso tempo, la Corte ha comunque ricordato che rimane fermo "il sempre possibile controllo giurisdizionale, caso per caso, da parte del giudice comune o di questa stessa Corte in sede di conflitto fra gli enti". Su tale decisione si vedano le osservazioni di P. BONETTI, *La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei sindaci in materia di sicurezza urbana e l'opinabile sopravvivenza dei sindaci quali "ufficiali di Governo"*, nonché, volendo, di T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinanze sindacali: un primo (e inevitabilmente parziale) vaglio del Giudice delle leggi, entrambi in *Le Regioni*, 2009, rispettivamente p. 1403 ss. e p. 1421 ss.

(30) Sia consentito, sul punto, un rinvio a T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinamento costituzionale, in *Le Regioni*, 2010, p. 49 ss., e in particolare p. 73 ss.

però, l'unico tentativo esperibile sarebbe quello di una distinzione tra le due tipologie di provvedimenti costruita intorno alle specifiche finalità di ciascuna. Se, infatti, compito generale di tali provvedimenti è quello sia di "prevenire" sia di "eliminare" i più volte citati gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, potrebbe ipotizzarsi che, mentre sul piano più generale della prevenzione i provvedimenti generalmente adottabili dovrebbero essere quelli di natura ordinaria, conseguentemente dotati di una maggiore stabilità<sup>31</sup>, sul piano specifico dell'eliminazione e del contrasto puntuale ai fenomeni di insicurezza urbana possano trovare applicazione più confacente le ordinanze contingibili e urgenti, limitate ad affrontare una specifica situazione di disagio, definita nel tempo e nello spazio. Chiare, sul punto, anche le conseguenze: nel primo caso i provvedimenti del sindaco dovrebbero trovare un limite invalicabile nelle vigenti norme di legge e di regolamento (essendone, di fatto, specifica attuazione); nel secondo, con tutte le specificazioni e i limiti già evidenziati, potrebbero anche derogare temporaneamente a vigenti disposizioni di legge<sup>32</sup>.

Sul punto, come noto, è intervenuta di recente la sentenza 115/2011 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituziona-

---

(31) E potendo ovviamente esprimersi in interventi inerenti non solo le competenze del sindaco quale ufficiale di Governo, ma anche connessi alle ordinarie competenze di governo dell'ente locale, nell'ottica di quella gestione partecipata e condivisa delle politiche della sicurezza intese in senso ampio che in parte sembra trasparire dall'attuale disciplina legislativa. Tale lettura, come vedremo, sembra però in parte scontrarsi con la previsione di un generalizzato potere di intervento sostitutivo (e, sulla base della costante giurisprudenza amministrativa, anche di annullamento) da parte del prefetto, oltre che con l'espressa indicazione della possibilità del Ministro dell'interno di adottare "atti di indirizzo" nei confronti dei sindaci (cfr. l'attuale art. 54, commi 11 e 12, del d.lgs. 267/2000).

(32) Sul punto, problematicamente, si veda anche quanto sostenuto da A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, cit., p. 181, secondo il quale, però, comune a entrambe le ipotesi sarebbe il presupposto, consistente nell'esistenza "di una situazione di urgente necessità", mentre sarebbe diversa, invece, "la valutazione di questa necessità qualificata in relazione allo scopo [...] essendo riferibile, di volta in volta, a casi normali e a casi straordinari". Proprio l'urgenza o meno dell'intervento, invece, sembra a chi scrive dover essere valorizzata quale elemento di distinzione tra le due differenti tipologie di provvedimenti.

le del nuovo art. 54, comma 4, del d.lgs. 267/2000 limitatamente alla locuzione “anche” inserita prima delle parole “contingibili e urgenti”<sup>33</sup>. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, i nuovi poteri sindacali “ordinari” in materia di sicurezza urbana non sono in nulla assimilabili alle tradizionali ordinanze contingibili e urgenti e, di conseguenza, non consentono alcuna deroga alle norme legislative o regolamentari vigenti. Tuttavia, alla luce della formulazione della norma in questione, tali ordinanze “si presentano come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal legislatore nell’esigenza di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana”.

Tale previsione, secondo la Corte, contrasta però con il principio di legalità in senso sostanziale che, “base dello Stato di diritto”, non consente l’attribuzione da parte del legislatore di poteri amministrativi assolutamente indeterminati. Una conferma in questo senso si avrebbe dallo stesso tenore dell’art. 23 Cost., che non consente l’imposizione di obblighi da parte dell’autorità se non sulla base di preve disposizioni di legge, alla luce della loro incidenza sulla sfera generale di libertà dei singoli cittadini. L’ormai consolidata ricostruzione della citata riserva di legge come riserva relativa, infatti, “non relega [...] la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa in bianco [...], senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell’azione amministrativa”. A sanare l’indeterminatezza della disposizione in questione, tuttavia, non può intervenire nemmeno il già citato d.m. 5 agosto 2008, dal momento che esso appare espressione della stessa discrezionalità amministrativa che si vorrebbe limitare, non potendo in alcun modo soddisfare la riserva di legge<sup>34</sup>. Dunque, il potere sindacale di ordinanza

---

(33) Per un primo commento a tale decisione, si vedano M. CARRER, *Le ordinanze dei sindaci e la scorciatoia della Corte*, nonché S. PARISI, *Dimenticare Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sentenza 115/2011*, entrambi in *Forum di Quaderni costituzionali*, all’indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

(34) Solo se le limitazioni e gli indirizzi contenuti nel decreto ministeriale fossero stati

non contingibile e urgente introdotto dalla legge 125/2008 “viola la riserva di legge relativa di cui all’art. 23 Cost.”, espressione di un vero e proprio “principio supremo dello Stato di diritto”<sup>35</sup>.

La questione, allora, sembra spostarsi dal piano della configurazione della tipologia di provvedimenti adottabili da parte del sindaco a quello, non meno problematico, dell’esatta individuazione legislativa degli ambiti di intervento locale in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. È, ancora, il principio di legalità dell’azione amministrativa che deve orientare le nostre riflessioni, a partire dalle definizioni di “incolumità pubblica” e “sicurezza urbana”. Da questo punto di vista il dibattito, con particolare riferimento all’innovativo concetto di “sicurezza urbana”, sembra essere stato altrettanto vivace, essendosi però sostanzialmente incentrato attorno a due letture differenti: *a*) sicurezza urbana come parte dell’ordine pubblico<sup>36</sup>; *b*) sicurezza urbana come intreccio e punto di coordinamento tra competenze diverse, statali e non statali, volto non solo alla prevenzione e repressione criminale, ma anche alla promozione e coesione sociale<sup>37</sup>.

Dal primo punto di vista, a ben vedere, i poteri del sindaco in materia di sicurezza urbana non sarebbero altro che una specificazione, sul piano dell’amministrazione locale, della già citata competenza legisla-

---

inserirli nell’ambito di “un atto di valore legislativo”, continua la Corte, sarebbe stato possibile “valutare la loro idoneità a circoscrivere la discrezionalità amministrativa dei sindaci [...] senza incorrere in un vizio logico di autoreferenzialità”.

(35) A tali motivazioni la Corte costituzionale aggiunge anche la violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e dell’imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in assenza di una “matrice legislativa unitaria” di riferimento, a garanzia dei cittadini. Si apre, quindi, il problema di valutare la sorte delle ordinanze sindacali di ordinaria amministrazione sin qui adottate, che sembrano aver perso il loro fondamento legislativo e (conseguentemente) appaiono esposte a profili di illegittimità.

(36) Cfr. G. CAIA, *L’amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l’assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, in AA.Vv., *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell’interno*, Bologna, Bononia University Press, 2009, p. 77 ss.

(37) Così, in particolare, L. VANDELLI, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL*, in AA.Vv., *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell’interno*, cit., p. 51 ss.; nonché A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., p. 19 ss.

tiva statale in materia di ordine e sicurezza pubblica (art. 117, comma 2, lett. *b*, Cost.). Per tali motivi, e coerentemente, il legislatore statale avrebbe riconosciuto al sindaco un ruolo in qualità di ufficiale del Governo, e non come rappresentante della comunità locale; sempre in quest'ottica, dunque, andrebbero letti i rapporti del sindaco con il prefetto nonché il potere del Ministro di adottare atti di indirizzo nei confronti dei sindaci. Nell'ambito dell'esercizio di una competenza amministrativa che, per le sue peculiarità, richiede comunque un esercizio unitario, pur articolandosi sul territorio, tali forme di coordinamento e vigilanza appaiono infatti del tutto coerenti con l'intento di evitare eccessive difformità di azione sul territorio nazionale. In quest'ottica, dunque, il sindaco andrebbe a qualificarsi come vera e propria Autorità locale di pubblica sicurezza, assumendo un ruolo centrale nell'organizzazione e nel coordinamento sul territorio delle connesse politiche<sup>38</sup>.

Una tale ricostruzione, però, presta il fianco alle obiezioni fondate sul rispetto, ancora una volta, del principio di legalità dell'azione amministrativa, anche in relazione a funzioni che, fondamentali o conferite che siano, devono trovare comunque nella legge la loro fonte di disciplina e generale organizzazione (artt. 117 e 118 Cost.)<sup>39</sup>. Legge che, invece, nel caso specifico appare come una sorta di norma in bianco, rimettendo completamente ad un decreto ministeriale l'indicazione degli ambiti di intervento del sindaco in materia di sicurezza urbana<sup>40</sup>,

---

(38) Significativo, in questo senso, è quanto previsto dall'art. 54, comma 2, del d.lgs. 267/2000, in base al quale "il sindaco [...] 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".

(39) Così, in particolare, A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., p. 15 ss., il quale sottolinea come anche le già citate forme di coordinamento sul piano amministrativo tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza devono essere individuate con "legge statale" (cfr. l'art. 118, comma 3, Cost.).

(40) Decreto che, come in parte già accennato, di poco sembra poter orientare l'interprete, limitandosi a prevedere, più dal punto di vista teleologico che sul piano oggettivo, alcune specifiche azioni volte a prevenire e contrastare: 1) le situazioni urbane di degrado e isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi; 2) le situazioni di danneggiamento al patrimonio pubblico e privato; 3) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili; 4) le situazioni di intralcio alla pubblica viabilità o contrarie

in assenza della garanzia di un'efficace gestione sul territorio degli inevitabili profili di unitarietà che devono caratterizzare le funzioni di ordine pubblico e sicurezza, potenzialmente incidenti sui diritti fondamentali dei singoli individui, anche alla luce del generale principio di eguaglianza<sup>41</sup>.

Secondo altri, invece, per sicurezza urbana non dovrebbe intendersi una vera e propria materia, quanto piuttosto una finalità da perseguire nell'intreccio di diverse funzioni pubbliche, non solo statali ma anche di competenza delle autonomie territoriali. La stessa definizione proposta dal d.m. 5 agosto 2008 sembra offrire spunti in questo senso, laddove si fa riferimento alla necessità di “migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”. Tali finalità, infatti, non risultano certo il *proprium* del concetto classico di ordine pubblico (materia di consolidata competenza statale), ma evocano anche tradizionali competenze di governo delle realtà territoriali, quali i servizi sociali, l'assistenza sanitaria o l'urbanistica, in cui vige (tra l'altro) una competenza legislativa regionale residuale, analogamente a quanto accade in materia di polizia amministrativa locale<sup>42</sup>. Una concezione, dunque, che all'idea di una tutela di interessi

---

al decoro urbano; 5) i comportamenti che possono recare offesa alla pubblica decenza o turbare il libero utilizzo degli spazi pubblici (cfr. l'art. 2 del d.m. 5 agosto 2008).

(41) Si interrogano, in particolare, sulla possibile incidenza di tali nuovi poteri di ordinanza sulle situazioni giuridiche soggettive dei singoli P. CAVALERI, *Diritti fondamentali e ordinanze dei sindaci*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III, Napoli, Jovene, 2009, p. 939 ss.; nonché, problematicamente, C. CARUSO, *Da Nottingham a La Mancha: l'odissea dei sindaci nell'arcipelago dei diritti costituzionali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 15 ss.

(42) Sul punto si vedano le osservazioni di L. VANDELLI, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL*, cit., p. 60 ss., il quale sottolinea come risulti improprio il riferimento, nel preambolo del d.m., alla necessità di assicurare “uniformità su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali fondamentali” in relazione all'esercizio di una competenza esclusiva statale, quale quella in materia di ordine pubblico e sicurezza. I livelli essenziali, infatti, “sono assicurati comunque, in ogni materia dell'ordinamento [...]: la materia può essere anche pienamente regionale, ma i livelli essenziali sono comunque stabiliti dallo Stato”. Una malcelata consapevolezza del Ministro di incidere anche su materie diverse dall'ordine pubblico, pur ricomprese nel concetto di “sicurezza urbana”?

pubblici primari<sup>43</sup> sembra affiancare quella di una promozione della complessiva qualità della vita e dei servizi all'interno dei centri urbani, nell'ambito di un esercizio coordinato delle diverse competenze di governo regionale e locale.

Anche tale visione, però, si presta ad alcune obiezioni. Se, infatti, sul piano della legalità dell'azione amministrativa, il riferimento del d.m. alle attività poste a difesa "del rispetto delle norme che regolano la vita civile" potrebbe (almeno teoricamente) recuperare a fondamento di tali poteri sindacali tutta la disciplina, legislativa e regolamentare, rilevante nell'ambito del già citato intreccio funzionale di competenze (risultando in qualche modo "riempita" quella pagina bianca che prima veniva evidenziata)<sup>44</sup>, non altrettanto coerente con tale visione sembra essere la già citata disciplina concernente i rapporti tra sindaco, prefetto e Ministro dell'interno. Se, infatti, nell'ambito dell'esercizio di una competenza sostanzialmente attinente ai profili dell'ordine pubblico e della sicurezza, tale assetto appare in qualche modo coerente, valorizzando invece un'interpretazione funzionalista del concetto di "sicurezza urbana" i poteri sostitutivi o di indirizzo già citati appaiono in qualche modo da rileggere (essendo, ad esempio, difficile immaginare profili di supremazia gerarchica tra prefetto e sindaco quando questi agisce in qualità di responsabile dell'ente territoriale e nell'esercizio di competenze locali)<sup>45</sup>.

Sul punto, da ultimo, la Corte costituzionale sembra però aver valorizzato la prima delle citate prospettive. Seppure nell'ambito di quello che sembra un mero *obiter dictum*, nella già citata sentenza 196/2009,

---

(43) Tradizionale campo operativo delle classiche funzioni di ordine pubblico e sicurezza (cfr. il già citato art. 159 del d.lgs. 112/1998).

(44) Così, in particolare, L. VANDELLI, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL*, cit., p. 68 (ma vedi ora la diversa impostazione seguita dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza 115/2011).

(45) Anche G. CAIA, *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia*, cit., p. 93, sottolinea la peculiarità di un sindaco quale figura "non paritaria rispetto al prefetto, temperata dalla circostanza che [...] cumula in sé una doppia funzione di amministratore locale e di organo statale, realizzando una vera unione reale (e personale) di uffici", leggendo però tali rapporti alla luce della necessaria garanzia di forme di coordinamento in tale delicato settore.

e relativamente ad un conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano, la Corte ha affermato chiaramente che, alla luce della legge 125/2008 e del d.m. 5 agosto 2008, “i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell’art. 54 del d.lgs. 267/2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati, e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa”, facendo la norma espressamente riferimento alle competenze statali di cui all’art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost. Il tutto, in ogni caso, a prescindere da una “valutazione del merito del decreto impugnato e in particolare dal profilo concernente l’ampiezza della definizione del concetto di sicurezza urbana in relazione ai suoi potenziali riflessi sulla sfera di libertà delle persone”<sup>46</sup>. Pur nella consapevolezza delle problematiche già evidenziate, che dal punto di vista istituzionale e organizzativo sembrano configurare la “sicurezza urbana” come una sorta di sicurezza pubblica minore<sup>47</sup>, sembra invece possibile accedere ad una sua diversa interpretazione, valorizzando una lettura sistematica della nuova disciplina legislativa, in coerenza con le funzioni e le competenze riconosciute ai diversi livelli di governo dopo la riforma del Titolo V del 2001, e alla luce delle specifiche finalità evidenziate dallo stesso d.m. 5 agosto 2008, con particolare riferimento al miglioramento delle condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale. Ci si riferisce, in particolare, ad una lettura che, in relazione alla sicurezza urbana, metta insieme sicurezza in senso “stretto” e sicurezza in senso “lato”, valorizzando le specifiche finalità delle diverse funzioni e competenze coinvolte da tale sintetica nozione, e nell’ambito dell’indispensabile individuazione delle necessarie forme di coordinamento tra i diversi livelli di governo.

---

(46) Secondo la Corte, infatti, “in questa sede [...] il sindacato che la Corte è chiamata a svolgere è circoscritto al profilo concernente l’area delle competenze dello Stato e della Provincia autonoma ed alla verifica di un’eventuale menomazione di queste ultime da parte del provvedimento impugnato”. In ogni caso, continua la Corte, “il rispetto del confine nei vari casi e ambiti potrà essere oggetto di controlli giurisdizionali ad opera del giudice comune o di questa stessa Corte in sede di conflitto fra gli enti”.

(47) Così, espressamente, A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e influenza normativa*, cit., p. 33 ss.

Tutto ciò, allora, non fa che rendere particolarmente evidente la necessità di una rapida individuazione, da un lato, delle funzioni fondamentali degli enti locali e, dall'altro, delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 118, comma 3, Cost. Con tali provvedimenti, infatti, si potrà trovare il giusto equilibrio tra esigenze di prevenzione e repressione criminale, in cui un ruolo centrale da parte dell'amministrazione statale è innegabile ed anzi necessario e dovuto alla luce del dettato costituzionale (pur nelle necessarie forme di coordinamento operativo a livello locale), e gestione delle politiche di inclusione e coesione sociale, in cui un ruolo centrale è invece rivestito dai livelli di governo regionali e locali, pur nell'ambito di una tutela dei livelli essenziali delle prestazioni che deve essere garantita in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost.).

#### **4. La sicurezza "sussidiaria" e "partecipata": il caso delle c.d. ronde e le sentenze 226/2010 e 274/2010**

Da ultimo, anche in relazione al principio di sussidiarietà orizzontale (di cui all'art. 118, comma 4, Cost.) si è posto il problema della partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni alla gestione delle funzioni in materia di sicurezza, con particolare riferimento all'ambito locale<sup>48</sup>. Come noto, infatti, sono intervenute sul punto dapprima la legge 41/2007, in relazione al personale incaricato dei servizi di controllo all'interno degli impianti sportivi in occasione di manifestazioni pubbliche (i c.d. *steward*)<sup>49</sup>, nonché, più di recente, la legge 94/2009,

---

(48) Cfr., da ultimo, M. DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica*, cit., in particolare p. 205 ss.

(49) Si vedano, in particolare, l'art. 2-ter della citata legge, nonché la disciplina di attuazione contenuta nel d.m. di attuazione 8 agosto 2007. In particolare, come noto, il personale in questione (cui l'art. 6-quater della legge 401/1989 estende la tutela riconosciuta dagli artt. 336 e 337 c.p. per i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio) è individuato, previo nulla osta del questore, dalle stesse società sportive, o nell'ambito del proprio personale oppure anche "avvalendosi di istituti di sicurezza privata autorizzati" a norma dell'art. 134 del TULPS del 1931 (art. 2, comma 2, del d.m. 8 agosto 2007). Sempre al questore, inoltre, spetta la tenuta di un apposito elenco "dei referenti, delle agenzie di somministrazione e delle altre società appaltatrici" autorizzati

sia in relazione agli addetti ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento o spettacolo in luoghi aperti al pubblico (i c.d. buttafuori)<sup>50</sup>, sia con riferimento alle associazioni di osservatori volontari in materia di sicurezza urbana (le c.d. ronde)<sup>51</sup>.

Particolare attenzione merita, però, la disciplina relativa agli osservatori volontari<sup>52</sup>, quale sintomo del consolidamento di forme di sicurezza c.d. sussidiaria in ambito locale<sup>53</sup>. Con tale espressione, in via

---

ad organizzare e gestire il servizio in questione, anche al fine di verificare la permanenza dei requisiti richiesti (art. 2, comma 2-ter, del d.m. 8 agosto 2007). Il personale addetto, infatti, deve essere in possesso di tutta una serie di requisiti soggettivi, oltre che essere avviato a specifici corsi di formazione (art. 3 del d.m. 8 agosto 2007, anche in relazione ai successivi allegati A e B). In ogni caso, l'elenco nominativo del personale selezionato per le attività in questione è tenuto a cura del questore, che verifica periodicamente la permanenza dei già citati requisiti soggettivi, proponendo al prefetto, in caso di esito negativo, il divieto di impiego dei soggetti che ne risultino privi (art. 4 del d.m. 8 agosto 2007). Alla luce delle recenti modifiche introdotte dalla legge 217/2010, sono state significativamente ampliate le funzioni degli *steward*, dal momento che “ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza” ad essi ora “possono essere affidati, in aggiunta ai compiti [già] previsti [...], altri servizi, ausiliari dell'attività di polizia, relativi ai controlli nell'ambito dell'impianto sportivo, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego operativo di appartenenti alle forze di polizia” (vedi ora il d.m. 28 luglio 2011).

(50) Cfr. l'art. 3, commi 7-14, della legge 94/2009, nonché il successivo d.m. di attuazione 6 ottobre 2009, modificato con d.m. 30 giugno 2011.

(51) Cfr. l'art. 3, commi 40-44, della legge 94/2009, nonché il successivo d.m. di attuazione 8 agosto 2009, modificato con d.m. 4 febbraio 2010, con d.m. 23 dicembre 2010 e con d.m. 30 giugno 2011.

(52) Analogamente a quanto già detto in merito ai c.d. *steward*, infatti, anche in relazione ai c.d. buttafuori non è previsto alcun coinvolgimento delle amministrazioni locali, mentre è espressamente fatta salva la possibilità di un utilizzo del personale degli istituti di vigilanza privata, di cui all'art. 134 del TULPS del 1931 (il quale prevede la necessità di un'apposita licenza prefettizia). In particolare, l'attuale disciplina prevede la necessaria iscrizione ad un apposito albo tenuto dal prefetto del personale addetto ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento o spettacolo in luoghi aperti al pubblico, mentre è specificato che i gestori di tali attività “possono provvedere ai servizi di controllo direttamente con proprio personale o avvalendosi di personale dipendente di istituti autorizzati” ai sensi del già citato art. 134 del TULPS del 1931 (cfr. l'art. 1 del d.m. 6 ottobre 2009). Infine, in base all'art. 3, comma 7, della legge 94/2009 è specificato che “l'espletamento di tali servizi non comporta l'attribuzione di pubbliche qualifiche”, stabilendo al contempo un generale divieto di uso delle armi, di strumenti atti ad offendere e di qualunque strumento di coazione fisica”.

(53) Cfr. G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la “sicurezza parteci-*

generale, si vuole indicare la tendenza ad un progressivo coinvolgimento dei privati nello svolgimento di attività di pubblica sicurezza che “non presuppongono l’esercizio di speciali poteri autoritativi o coercitivi (quali le misure dirette alla prevenzione e alla repressione dei reati e al mantenimento dell’ordine pubblico [...]) e che possono, per tale ragione, essere, a certe condizioni, affidati non agli organi di polizia, ma a soggetti privati”<sup>54</sup>. Si è parlato, in questo senso, anche di sicurezza “sussidiaria” o “partecipata”, in relazione alla constatazione che “non esistono più attività istituzionali da vivere in solitudine o da rivendicare in modo esclusivo, soprattutto quando riguardano beni essenziali per lo sviluppo e il progresso della società”, come avviene nel caso della sicurezza<sup>55</sup>.

La questione centrale, allora, risulta quella di definire a quale nozione di sicurezza ci si debba riferire quando si evocano forme di sicurezza sussidiaria o partecipata: alla c.d. sicurezza in senso “stretto” o alla c.d. sicurezza in senso “lato”? Sul punto la disciplina delle c.d. ronde

---

*pata*” mette a rischio la legalità costituzionale, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, p. 5 ss.; M. CECCHETTI, S. PAJNO, *Quando una “ronda” non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa*, in *Federalismi.it*, all’indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della sicurezza*, in *Costituzionalismo.it*, all’indirizzo [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it); A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., p. 169 ss.; V. ITALIA, *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, cit., in particolare p. 83 ss.; C. CARUSO, *La legge, la Corte e le “ronde”: le associazioni di osservatori volontari per la sicurezza urbana*, in T.F. GIUPPONI (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, cit., p. 105 ss.; nonché, volendo, T.F. GIUPPONI, *Legge 15 luglio 2009, n. 94 - Art. 3, commi 40-44*, in G. DE FRANCESCO, A. GARGANI, D. MANZIONE, A. PERTICI (a cura di), *Commentario al “pacchetto sicurezza”. Legge 15 luglio 2009, n. 94*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 467 ss.

(54) Così A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, cit., p. 198 ss. i quali ricordano non solo il già citato caso delle guardie giurate e degli istituti di vigilanza privata (artt. 133 e 134 TULPS del 1931), ma anche la disciplina legislativa in materia di affidamento dei servizi di controllo e vigilanza aeroportuali (art. 5 della legge 217/1992; d.m. 85/1999) e di vigilanza venatoria (art. 27 della legge 157/1992). Da ultimo, si veda anche la disciplina in materia di servizi di sicurezza sussidiaria nell’ambito di porti, stazioni ferroviarie, metropolitane e di trasporto urbano (art. 18 del d.l. 144/2005, convertito con modificazioni dalla legge 155/2005; d.m. 154/2009).

(55) Così, in particolare, I. PORTELLI, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, in *Amministrazione in cammino*, all’indirizzo [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), p. 11.

non appare del tutto chiara. In base all'art. 3, comma 40, della già citata legge 94/2009, infatti, "i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale". A tal fine, è istituito un apposito albo presso ciascuna prefettura, cui i sindaci possono attingere, sulla base di apposita ordinanza, attivando specifiche convenzioni operative con le singole associazioni<sup>56</sup>. Queste ultime, a loro volta, "devono avere tra gli scopi sociali [...] quello di restare attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale nell'ambito della sicurezza urbana [...], ovvero del disagio sociale, o comunque riferibili alle stesse"<sup>57</sup>.

Alla luce di tale disciplina, le associazioni di osservatori volontari appaiono per alcuni versi pienamente inserite nell'ambito delle politiche di sicurezza in senso "stretto". In questo senso, tra l'altro, sembrano spingere: il ruolo centrale assunto dal prefetto, in collaborazione con il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica<sup>58</sup>; l'evocazione dei poteri di ordinanza in materia di sicurezza urbana dei sindaci in qualità di ufficiali del Governo<sup>59</sup>; l'individuazione delle forze di polizia quali destinatari delle eventuali segnalazioni; la priorità assegnata alle associazioni costituite da "appartenenti, in congedo, alle forze dell'ordine, alle forze armate e agli altri corpi dello Stato"<sup>60</sup>. Parallelamente, il richiamo insistito a finalità di intervento rispetto a situazioni di disagio sociale, oltre che l'espressa indicazione del fine di volontariato sociale necessario ai fini della richiesta di iscrizione nell'apposito albo, sembrano invece evocare la c.d. sicurezza in senso

---

(56) Cfr. l'art. 3, comma 41, della legge 94/2009; nonché gli artt. 3 e 4 del d.m. 8 agosto 2009.

(57) Così l'art. 1, comma 2, del d.m. 8 agosto 2009.

(58) Comitato che deve essere previamente sentito dal prefetto in occasione dell'iscrizione delle associazioni nell'apposito albo (art. 3, comma 41, della legge 94/2009; art. 1, comma 4, del d.m. 8 agosto 2009), oltre che in occasione della stesura, concordata con il sindaco interessato, delle citate convenzioni (art. 4, comma 2, del d.m. 8 agosto 2009).

(59) Sui quali, più ampiamente, vedi però *infra*.

(60) Cfr. l'art. 3, comma 42, della legge 94/2009.

“lato”, con particolare riferimento all’ambito delle politiche sociali e di assistenza. Evidenti, naturalmente, le conseguenze nell’uno e nell’altro caso, con particolare riferimento all’esatta individuazione della competenza legislativa in merito.

Più in generale, anche volendo valorizzare il principio di sussidiarietà in senso “orizzontale” di cui all’art. 118, comma 4, Cost., va comunque valutata la possibilità di ammettere un coinvolgimento del c.d. terzo settore nella gestione delle politiche della sicurezza<sup>61</sup>. Tale prospettiva, sicuramente ammissibile nell’ambito della sicurezza in senso “lato” (si pensi, ad esempio, al settore dei servizi sociali), risulta invece quanto meno dubbia se riferita all’ambito della sicurezza in senso “stretto”, con particolare riferimento alla tradizionale funzione di prevenzione e repressione dei reati<sup>62</sup>.

Tali ambiguità, da ultimo, hanno spinto alcune Regioni (Toscana, Emilia-Romagna, Umbria) ad impugnare le citate disposizioni legislative davanti alla Corte costituzionale, oltre che a sollevare conflitto di attribuzione in relazione al decreto ministeriale di attuazione (Toscana, Emilia-Romagna), con particolare riferimento all’asserita invasione delle competenze legislative regionali in materia di polizia amministrativa locale e assistenza sociale (art. 117, comma 4, Cost.) e, in ogni caso, alla luce della mancanza di ogni forma di coinvolgimento delle Regioni da parte dello Stato, in violazione del principio di leale collaborazione (art. 11, comma 3, Cost.).

Con le recenti sentenze 226/2010 e 274/2010, però, la Corte ha accolto solo in parte i rilievi delle Regioni, limitandosi a dichiarare l’il-

---

(61) Sul punto, si vedano anche le perplessità di A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, cit., p. 204 ss., i quali sottolineano i penetranti vincoli organizzativi da parte dell’autorità pubblica.

(62) Cfr., in questo senso, le osservazioni di Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, Torino, Utet, 2006, p. 2352, secondo il quale “le funzioni di prevenzione e repressione dei reati non sono certo dismissibili a favore della comunità: la strumentalità rispetto all’esercizio della funzione giurisdizionale e la legittimazione delle forze di polizia ad adottare provvedimenti restrittivi delle libertà fondamentali sono elementi al fine di suffragare l’esclusione”. Lo stesso Autore, tuttavia, riconosce che in relazione al mantenimento dell’ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive o culturali “non è così scontato il monopolio delle autorità di polizia”.

legittimità della disciplina normativa impugnata esclusivamente in riferimento ai compiti degli osservatori volontari in materia di “disagio sociale”<sup>63</sup>. Richiamandosi alla di poco precedente decisione in merito alle ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana<sup>64</sup>, e nella consapevolezza delle peculiarità del giudizio in via principale<sup>65</sup>, il Giudice costituzionale ha stabilito che la stretta connessione delle previsioni normative ora impuginate con i citati poteri di ordinanza<sup>66</sup> conferma che il concetto di sicurezza urbana utilizzato in entrambi i casi deve avere la medesima interpretazione e, pertanto, deve essere ricondotto all’attività di prevenzione e repressione dei reati, ad esclusione dei compiti di polizia amministrativa locale.

Tali conclusioni, secondo la Corte, sono confermate dall’esplicito coinvolgimento, da parte della disciplina in questione, del prefetto<sup>67</sup>, del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica<sup>68</sup> e delle for-

---

(63) Per un primo commento a tali decisioni si veda S. Rossi, *Ronde e disagio sociale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all’indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); nonché, volendo, T.F. GIUPPONI, *La Corte “dimezza” le ronde*, in *attesa dell’attuazione dell’art. 118, comma 3, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 2590 ss.

(64) Cfr. la sentenza 196/2009, su cui, però, vedi più ampiamente *supra*.

(65) Motivo per cui, a ben vedere, la Corte precisa subito che le sue decisioni non investono in alcun modo “il diritto di associazione dei cittadini ai fini dello svolgimento dell’attività di segnalazione descritta dalle disposizioni censurate: diritto che, ai sensi dell’art. 18, comma 1, Cost., resta affatto impregiudicato”.

(66) Confermata, tra l’altro, non solo dalla previsione dell’art. 3, comma 40, della legge 94/2009, che affida al sindaco la decisione di avvalersi o meno della collaborazione delle associazioni di osservatori volontari, ma anche dalla specificazione di cui all’art. 3 del d.m. 8 agosto 2009, secondo il quale lo stesso sindaco deve adottare un’apposita ordinanza “con la quale formalizza la propria volontà di ricorrere alle associazioni di osservatori volontari, identificando gli ambiti per i quali intenda utilizzarle”. Espresso, poi, il riferimento al precedente d.m. 5 agosto 2008, che ha fornito una prima definizione della sicurezza urbana e dei suoi ambiti applicativi, da parte dell’art. 1, comma 2, del già citato d.m. 8 agosto 2009.

(67) Di intesa col quale il sindaco può decidere di avvalersi degli osservatori volontari, concordare il contenuto delle successive convenzioni operative e a cui spetta, tra l’altro, la tenuta e l’aggiornamento del già citato elenco delle associazioni (art. 3, commi 40-41, della legge 94/2009; artt. 1, comma 4, 4, comma 2, 6 e 7 del d.m. 8 agosto 2009).

(68) Organo che deve esprimere il proprio parere sulla presenza dei requisiti per l’iscrizione nel già citato elenco, oltre che sul contenuto delle già citate convenzioni operative (art. 3, comma 41, della legge 94/2009; artt. 1, comma 4, e 4, comma 2, del d.m. 8 agosto 2009).

ze di polizia, statali e locali<sup>69</sup>; circostanza che, ancora una volta, conferma che il sindaco viene qui in considerazione nella sua veste di ufficiale del Governo, e non quale rappresentante della comunità locale. Diverse, invece, le conclusioni in relazione agli interventi di segnalazione di “situazioni di disagio sociale”. Secondo la Corte, infatti, l’elencazione in chiave disgiuntiva (“ovvero”) dei due ambiti di intervento degli osservatori “anche alla luce del generale canone ermeneutico del legislatore non ridondante” rende impraticabile un’interpretazione della “formula in questione in senso fortemente limitativo, tale da ridurne l’inquadramento nell’ambito dell’attività di prevenzione dei reati: ossia di ritenerla riferita a quelle sole situazioni di disagio sociale che, traducendosi in fattori criminogeni, determinino un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente rilevanti. In questa accezione, essa risulterebbe, infatti, già interamente inclusa nel preliminare richiamo agli eventi pericolosi per la sicurezza urbana”.

La locuzione “disagio sociale”, infatti, nella sua genericità “si presta [...] ad abbracciare una 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”, appartenente alla competenza legislativa residuale regionale *ex art. 117, comma 4, Cost.* Tutto ciò, continua la Corte, a prescindere dall’erogazione di specifici servizi; anche il monitoraggio e la segnalazione di “situazioni critiche”, infatti, possono ben rappresentare “la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del disagio sociale”, motivo per cui “la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali i Comuni possono avvalersi, per tale attività di monitoraggio, dell’ausilio di privati volontari rientra anch’essa nelle competenze del legislatore regionale”. Quanto al rispetto del principio di leale collaborazione, la Corte esclude che, “una volta circoscritta l’attività delle associazioni di volontari

---

(69) Alle quali solo è previsto si debbano rivolgere gli osservatori volontari per le loro segnalazioni (art. 3, comma 40, della legge 94/2009; art. 2, comma 1, del d.m. 8 agosto 2009).

alla segnalazione dei soli eventi pericolosi per la sicurezza urbana [...], il legislatore statale sia tenuto comunque a prevedere forme di coordinamento” di tale attività con le connesse attività di competenza regionale. L’art. 118, comma 3, Cost., infatti, “prevede una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni” in materia, tra l’altro, di ordine pubblico e sicurezza, “ma non implica che qualunque legge dello Stato che contenga disposizioni riferibili a tali materie debba sempre e comunque provvedere in tal senso”.

Infine, la Corte respinge anche i dubbi sollevati in merito all’affidamento di funzioni di ordine pubblico a soggetti privati, rilevando che “le associazioni di volontari svolgono una attività di mera osservazione e segnalazione e che qualsiasi privato cittadino può denunciare i reati, perseguibili di ufficio, di cui venga a conoscenza (art. 333 c.p.p.) e addirittura procedere all’arresto in flagranza nei casi previsti dall’art. 380 c.p.p., sempre quando si tratti di reati perseguibili d’ufficio (art. 383 c.p.p.)”<sup>70</sup>.

A prescindere dalla ricostruzione da ultimo offerta dalla Corte, la vicenda delle c.d. ronde fa emergere con evidenza il ruolo centrale assunto anche dal governo locale in materia di politiche della sicurezza, alla luce del consolidamento normativo di un concetto, quale quello di “sicurezza urbana”, di derivazione sociologica<sup>71</sup> e dagli incerti confini, e che chiama in causa una pluralità di interventi sul territorio comunale da parte dello Stato, delle Regioni e degli stessi enti locali,

---

(70) Secondo il Giudice delle leggi tali conclusioni sarebbero confermate anche dall’art. 24 della legge 121/1981 che nel descrivere i compiti istituzionali della polizia di Stato, prevede che essa eserciti le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini, “sollecitandone la collaborazione”. Tuttavia, il riferimento alle eccezionali ipotesi di intervento da parte dei singoli cittadini previste dal nostro ordinamento penale, pur significativo, non risolve definitivamente la delicata questione della loro eventuale attivazione da parte dei singoli componenti dei nuclei di osservatori volontari (che, tuttavia, sembra doversi escludere alla luce delle limitate attività che la disciplina legislativa in questione prevede).

(71) Cfr. R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, 2004; F. BATTISTELLI, L. FAY LUCIANETTI, *La sicurezza urbana tra politics e policy*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., p. 75 ss.

nel quadro di una sistema di coordinamento che risulta ormai non più rinviabile.

### *5. La più recente giurisprudenza costituzionale in materia di ordine pubblico e sicurezza, tra conferme e innovazioni*

Come in parte già anticipato, la giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza è apparsa a lungo ferma nel distinguere l'area della sicurezza in senso "stretto", con particolare riferimento alla prevenzione e repressione dei reati, dai diversi ambiti di intervento (statali, regionali e locali) in materia di polizia amministrativa e di sicurezza in senso "lato". Tale impostazione, a ben vedere, sembra sostanzialmente confermata anche dopo la revisione costituzionale del Titolo V del 2001, la quale ha rappresentato l'ingresso in Costituzione della stessa categoria dell'ordine pubblico.

Particolarmente rilevante, in questo senso, la nota sentenza 407/2002<sup>72</sup>, con cui la Corte ha chiaramente affermato che la nozione di ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost. "è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico", e questo anche alla luce di quello che viene definito un tradizionale indirizzo della stessa giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica. Appare conseguentemente escluso che tale nozione possa invece assumere "una portata estensiva, in quanto distinta dall'ordine pubblico, o collegata con la tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via"<sup>73</sup>.

---

(72) Relativa, come noto, ad alcune disposizioni della legge 19/2001 della Regione Lombardia, in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti.

(73) Emerge, in ogni caso, la consapevolezza di un utilizzo del termine da parte della legislazione, ma anche della stessa giurisprudenza costituzionale, non sempre coerente, se è vero che lo stesso Giudice delle leggi premette che ai fini del giudizio in questione "non sembra [...] necessario [...] accertare, in una prospettiva generale, se nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale la nozione di sicurezza pubblica assuma un significato restrittivo [...] o invece assuma una portata estensiva". In senso sostanzialmente conforme, si vedano anche le successive sentenze 6/2004, 162/2004, 95/2005, 383/2005, 129/2009, 196/2009, 72/2010, 167/2010, 226/2010, 274/2010, 35/2011.

Tuttavia, più di recente, la giurisprudenza della Corte sembra aver assunto una concezione in parte diversa della competenza legislativa statale in materia di ordine pubblico e sicurezza. I primi segni di tale percorso, in realtà, possono essere colti fin dalla sentenza 428/2004, in materia di disciplina statale della circolazione stradale<sup>74</sup>. In quella occasione, infatti, la Corte ha ritenuto di individuare, sulla base di argomentazioni di tipo sistematico, una sorta di competenza esclusiva statale “innominata”, in quanto riconducibile a diverse competenze esclusive espresse. Tra queste, come noto, anche quella in materia di ordine pubblico e sicurezza, sulla base dell’esigenza di assicurare l’incolumità delle persone coinvolte nella circolazione e di prevenire i connessi reati ipotizzabili<sup>75</sup>. Evidente, in questo senso, il rilievo centrale assunto dall’incolumità delle persone che, come noto, può però essere messa in discussione anche al di fuori del tradizionale ambito di intervento relativo alla prevenzione e repressione dei reati<sup>76</sup>.

In maniera ancora più evidente, nella successiva sentenza 222/2006, in relazione all’allora vigente regolamentazione statale del possesso di razze canine pericolose<sup>77</sup>, la Corte ritiene che tale disciplina sia stata adottata “per fronteggiare evenienze involgenti interessi strettamente collegati alla difesa della sicurezza pubblica e, alla luce di tale finalizzazione [...] in base al criterio della prevalenza deve essere ricondotta alla materia ordine pubblico e sicurezza di cui all’art. 117, comma 2, lett. b), della Costituzione, di competenza esclusiva dello Stato”<sup>78</sup>. E

---

(74) Cfr. la legge 214/2003, di modifica del Codice della strada, impugnata dalla Provincia autonoma di Bolzano.

(75) Cfr., in questo senso, le affermazioni della Corte, che sottolinea la “strutturale pericolosità dei veicoli a motore”. Dunque, “in quanto funzionale alla tutela dell’incolumità personale, la disciplina della circolazione stradale mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l’omicidio colposo e le lesioni colpose”.

(76) Solo qualche mese prima, come abbiamo già ricordato, la stessa Corte aveva invece escluso che, in materia di “sicurezza dell’approvvigionamento di energia elettrica”, potessero porsi problemi di ordine pubblico e sicurezza, richiamando solo la possibilità di un intervento sostitutivo, ex art. 120 Cost., in relazione all’esistenza di eventuali gravi pericoli per l’incolumità e la sicurezza pubblica (cfr. la sentenza 6/2004).

(77) Cfr. l’ordinanza del Ministro della salute del 9 settembre 2003.

(78) E non, come prospettato, alla differente competenza concorrente in materia di tutela della salute, ex art. 117, comma 3, Cost.

questo alla luce della considerazione in base alla quale, “in quanto funzionale alla salvaguardia dell’incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all’aggressività, la disciplina mira a prevenire reati contro la persona”.

Analogo ragionamento, a ben vedere, è al centro della quasi coeva sentenza 237/2006, relativa ad alcune disposizioni di una legge provinciale in materia di installazione di macchine da gioco all’interno degli esercizi pubblici<sup>79</sup>. La previsione di limitazioni alla loro installazione, infatti, secondo la Corte non attiene alla disciplina dei pubblici esercizi, dal momento che “anche la disciplina relativa al numero massimo di apparecchi che possono essere installati in un determinato esercizio non attiene tanto alla sicurezza riferita allo svolgimento dell’attività da parte degli esercenti di un pubblico servizio”, ma rientra nella materia ordine pubblico e sicurezza. Tutto ciò, “considerati i caratteri dei giochi cui sono predisposte tali apparecchiature (aleatorietà e possibilità di vincite, seppur modeste, in denaro), la conseguente forte capacità di attrazione e concentrazione di utenti e l’altrettanto elevata probabilità di usi illegali degli apparecchi medesimi”. Come è stato sottolineato, da tale ultima giurisprudenza emerge la progressiva capacità di penetrazione della potestà legislativa statale in materia di ordine pubblico e sicurezza nei confronti di ambiti materiali potenzialmente riconducibili alla competenza legislativa regionale, sulla scia del consolidato modello delle c.d. competenze trasversali<sup>80</sup>.

Successivamente, con la sentenza 51/2008, in materia di “sicurezza aeroportuale”, la Corte ha riconosciuto che le impugnate norme statali relative alla “sicurezza dei passeggeri e degli operatori in ambito aeroportuale” rientrano nell’ambito di una pluralità di materie di sua competenza esclusiva, quali “sicurezza dello Stato”, “ordine pubblico”, ma anche “protezione dei confini nazionali”. Pertanto non può

---

(79) Cfr. gli artt. 12 e 13 della legge 3/2005 della Provincia autonoma di Trento.

(80) Così, in particolare, P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia “sicurezza” conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2007, p. 124 ss., con particolare riferimento alle connessioni con la materia “ordinamento penale”.

essere evocata dalle Regioni alcuna competenza in materia, nemmeno nell'ambito della legislazione concorrente su "porti e aeroporti civili"<sup>81</sup>. In senso sostanzialmente analogo sembra andare anche la sentenza 18/2009, in materia di disciplina regionale delle procedure di assegnazione delle bande orarie di trasporto aereo e del rilascio delle connesse concessioni aeroportuali<sup>82</sup>, in cui il Giudice delle leggi ha escluso ogni possibile riconduzione alla competenza legislativa concorrente "porti e aeroporti civili"<sup>83</sup>. Secondo la Corte, infatti, "la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti [...] risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato".

L'analisi, pur rapida, di tali decisioni conferma la progressiva estensione della nozione di sicurezza, oltre i confini dell'originaria lettura restrittiva operata dalla Corte, in relazione alle attività di prevenzione e repressione dei reati. Il riferimento alla più generale categoria dell'incolumità delle persone, infatti, può aprire prospettive potenzialmente espansive alla legislazione statale esclusiva, capaci di incidere su ogni competenza legislativa regionale in grado di intervenire in settori potenzialmente esposti a rischi. Questa tendenza, accanto all'utilizzo del criterio della prevalenza o della concorrenza tra diverse potestà legislative (statali e regionali), ci consegna i tratti di una competenza statale mai espressamente definita come trasversale, ma di fatto dotata di rilevanti possibilità di incidenza.

---

(81) Si trattava in ogni caso di disposizioni, da emanarsi mediante decreto ministeriale, e relative al controllo dei bagagli e dei passeggeri, alla ripartizione di tali attività fra gestori aeroportuali e vettori, nonché inerenti alla determinazione degli importi dovuti all'erario dai concessionari dei servizi esistenti in ambito aeroportuale e di quelli posti a carico dell'utenza (art. 11-*duodecies* della legge 248/2005).

(82) Cfr. la legge 29/2007 della Regione Lombardia.

(83) "La legge regionale impugnata nel presente giudizio, pur riguardando sotto un profilo limitato ed in modo indiretto gli aeroporti, non può essere ricondotta alla materia porti e aeroporti civili, di competenza regionale concorrente. Tale materia [...] riguarda le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio regionale, mentre la normativa impugnata attiene all'organizzazione ed all'uso dello spazio aereo, peraltro in una prospettiva di coordinamento fra più sistemi aeroportuali".

Forse anche per questo, da ultimo, la Corte sembra aver definitivamente abbandonato la sua originaria impostazione. Con la sentenza 21/2010, infatti, il Giudice delle leggi ha per la prima volta, ed espressamente, affermato che “la materia della sicurezza, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost., [...] 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”<sup>84</sup>.

Forse consapevole della sostanziale svolta<sup>85</sup>, i giudici costituzionali cercano in qualche modo di ricondurre ad unità la loro pregressa giurisprudenza, anche se con evidenti difficoltà, ricordando che “la giurisprudenza di questa Corte [...] ha chiarito che la materia sicurezza, di cui all’art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost., riguarda gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell’ordine pubblico. Ma ha anche precisato che rientrano in tale ambito di competenza esclusiva dello Stato la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri (sentenza 51/2008) e la disciplina dell’assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati (sentenza 18/2009)”.

La disposizione statale in questione, impugnata sul punto dalla Regione Emilia-Romagna, prevede una disciplina generale in materia di installazione, manutenzione e gestione degli impianti relativi agli edifici, nell’ambito di un complessivo riordino delle relative normative tecniche, rinviato a successivi decreti interministeriali<sup>86</sup>. Secondo la

---

(84) Per un primo commento a tale decisione, sia consentito un rinvio a T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della “sicurezza”*, in *Le Regioni*, 2010, p. 1118 ss.

(85) Ancora più evidente, a ben vedere, se si pensa che solo qualche mese prima aveva ribadito la tradizionale lettura della sicurezza quale ambito connesso alla prevenzione e repressione dei reati (cfr. le già citate sentenze 129/2009 e 196/2009).

(86) Cfr. l’art. 35, comma 1, della legge 133/2008: “Entro il 31 dicembre 2008 il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, emana uno o più decreti, ai sensi dell’art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, volti a disciplinare: *a*) il complesso delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all’interno degli edifici prevedendo semplificazioni di adempimenti per i proprietari di abitazioni ad uso privato e per le imprese; *b*) la definizione di un reale

Corte, tale disciplina “attenendo a profili di sicurezza delle costruzioni, collegati ad aspetti di pubblica incolumità” è conseguentemente riconducibile alla materia della sicurezza, di cui all’art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost., escludendo quindi ogni possibile spazio di intervento legislativo in capo alle Regioni<sup>87</sup>. È possibile che, sul punto, abbia influito la particolare natura delle norme in materia di sicurezza degli impianti all’interno degli edifici, che la stessa Corte definisce come norme tecniche, inevitabilmente dettagliate. Tuttavia, il principio affermato appare particolarmente rilevante.

Secondo la decisione da ultimo evidenziata, infatti, la sicurezza sembra assumere (di fatto) le caratteristiche riconosciute dalla Corte alle già citate materie c.d. trasversali, pur senza che ciò venga espressamente evidenziato. In questo senso, appare ormai evidente come la Corte identifichi nella sicurezza non più un determinato ambito materiale di intervento statale, sostanzialmente delimitato alla sfera della prevenzione e repressione dei reati, quanto una più complessiva finalità connessa alla tutela dell’incolumità delle persone su tutto il territorio nazionale, a prescindere dalle attività e dai settori rilevanti. Tale “interesse generale”, infatti, abbisogna di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, motivo per cui non può essere messo in discussione dal riconoscimento dei diversi ambiti di competenza materiale su cui può incidere il sistema delle autonomie territoriali.

A differenza dei casi relativi alle decisioni citate in precedenza, infatti, in questa occasione la Corte costituzionale non ha tentato nemmeno di ricondurre l’intervento legislativo statale impugnato alla materia “ordine pubblico e sicurezza” intesa quale “prevenzione e repressione dei reati”<sup>88</sup>, magari utilizzata congiuntamente ad altre materie di com-

---

sistema di verifiche di impianti di cui alla lett. *a*) con l’obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti garantendo una effettiva sicurezza; *c*) la revisione della disciplina sanzionatoria in caso di violazioni di obblighi stabiliti dai provvedimenti previsti alle lett. *a*) e *b*)”.

(87) Come, ad esempio, il governo del territorio e la tutela della salute, espressamente invocate dalla Regione ricorrente.

(88) Come avvenuto nei casi decisi con le già citate sentenze 428/2004, 222/2006 e 237/2006.

petenza statale esclusiva<sup>89</sup>. Dunque, sembrerebbe affacciarsi all'orizzonte una sorta di dissociazione tra i termini "ordine pubblico" e "sicurezza", utilizzati dall'art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost., costantemente considerati dalla precedente giurisprudenza costituzionale come una sorta di endiadi. Accanto alla tradizionale concezione dell'ordine pubblico quale attività di prevenzione e repressione dei reati, compare ora una concezione della sicurezza quale "tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi [...] salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale".

Tuttavia, anche se rispetto alla consolidata interpretazione restrittiva più volte citata era già ipotizzabile un funzionamento dell'ordine pubblico e della sicurezza secondo i canoni delle c.d. materie trasversali (con particolare riferimento alla loro stretta connessione con un'altra competenza esclusiva trasversale, quale quella in materia di ordinamento penale), con l'ultima decisione citata le potenzialità di incidenza della legislazione statale sulle competenze legislative regionali ne escono significativamente ampliate. Basti solo pensare a quante attività (e nell'ambito di quanti settori) possano essere considerate potenzialmente pericolose, tali da mettere a rischio l'incolumità delle persone, ben oltre il campo della eccezionale previsione di fattispecie penali in relazione alle condotte considerate più gravemente antisociali.

Successivamente a tale importante decisione, però, non sono mancate altre prese di posizione da parte della Corte che, ignorando la quasi coeva sentenza 21/2010, appaiono ancora chiaramente ispirate alla precedente interpretazione restrittiva in materia di sicurezza<sup>90</sup>; è dunque possibile che, sul punto, abbia influito la particolare natura delle norme in materia di sicurezza degli impianti all'interno degli edifici, che la stessa Corte definisce come norme tecniche, inevitabilmente.

---

(89) Come nei casi di cui alle già citate sentenze 51/2008 e 19/2009, in materia di "sicurezza aeroportuale".

(90) Cfr. le già citate sentenze 72/2010, 167/2010, 226/2010, 274/2010, 35/2011. In coerenza con la sentenza 21/2010, invece, appare la successiva ordinanza 51/2011.

Si rende ancora più evidente, allora, la necessità di formalizzare le necessarie forme di coordinamento in materia, a partire dall'attuazione di quanto previsto dall'art. 118, comma 3, Cost., anche per evitare che una questione così delicata possa essere lasciata al naturale, occasionale e mutevole comporsi sul piano politico dei diversi interessi in gioco, attraverso meccanismi consensuali o di intesa che la stessa giurisprudenza della Corte successiva alla riforma del Titolo V ha sicuramente valorizzato, ma che, non adeguatamente disciplinati, rischiano di non poter garantire appieno la tutela di quell'interesse generale all'incolumità delle persone che, a detta della Corte, richiede una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

