

## La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana

Vincenzo Antonelli

*Lo studio analizza le novità introdotte dal decreto legge n. 14 del 2017, convertito dalla legge n. 48 del 2017, con il quale il legislatore ha inteso razionalizzare e sistematizzare la disciplina delle molteplici misure che nel corso dell'ultimo decennio sono state finalizzate alla promozione e alla tutela della sicurezza urbana e dare attuazione per la prima volta alle forme di coordinamento richieste dal terzo comma dell'art. 118 della Costituzione. La direzione suggerita dal legislatore, analizzata criticamente nello studio, è quella di affrontare il tema della "sicurezza delle città" in una prospettiva più ampia rispetto al tradizionale approccio di ordine e sicurezza pubblica e di sperimentare strumenti di integrazione tra i diversi livelli di governo ed amministrazione.*

### 1. Città e sicurezza

Nella storia meno recente l'insicurezza era fuori dalle città: oltre le mura cittadine si aprivano territori insicuri, in balia del crimine e sottratti al controllo dei poteri pubblici. Nella città moderna l'insicurezza si è trasferita nel tessuto urbano<sup>1</sup>. Lo spazio delle città tende a diventare insicuro per i suoi abitanti: è nella città che si verificano prevalentemente gli episodi criminali e si è esposti maggiormente a rischi e pericoli, oggi sempre più alimentati dal terrorismo globale<sup>2</sup>.

Nelle città si moltiplicano le cause di insicurezza. Queste possono essere rinvenute tanto in condotte criminali quanto in comportamenti di in-

---

(1) F. BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra*, Roma, 2016, p. 58 ss. Si rinvia, inoltre, ai contributi contenuti in G. AMENDOLA (a cura di), *Il governo della città sicura*, Napoli, 2003, nonché in M. PAVARINI (a cura di), *L'amministrazione locale della paura*, Roma, 2006.

(2) Sul rapporto tra (in)sicurezza e città si leggano J. CURBET, *Insicurezza*, Roma, 2008, p. 5 ss.; M. FOUCALT, *Sicurezza, territorio, popolazione*, Milano, 2005, p. 13 ss.; P. CERI, *La società vulnerabile*, Roma-Bari, 2003, p. 39 ss.

civiltà, tanto in situazioni di disagio sociale quanto nella difficile convivenza tra i diversi gruppi sociali, tanto in fenomeni di degrado urbano quanto nel dissesto paesaggistico e idrogeologico<sup>3</sup>.

Nelle città cambia la portata del problema securitario: non più solo prevenzione e repressione dei reati, ma soprattutto promozione e garanzia di migliori condizioni di vivibilità<sup>4</sup>. Si tratta di un obiettivo che si cerca di raggiungere attraverso l'integrazione delle politiche per la sicurezza con altre politiche pubbliche: la pianificazione urbanistica<sup>5</sup>, la salvaguardia del territorio, l'integrazione sociale e culturale, la risoluzione dei conflitti, l'educazione alla legalità<sup>6</sup>.

Cambiano anche i soggetti chiamati a dare risposte alla crescente domanda di sicurezza: all'amministrazione statale e alle forze di polizia si affiancano il Sindaco e l'amministrazione comunale, financo i privati<sup>7</sup>.

## 2. *L'emersione della nozione giuridica di "sicurezza urbana"*

Si tratta di un'evoluzione le cui tappe fondamentali sono segnate da alcuni interventi normativi che hanno alimentato un crescente processo di giuridificazione della "sicurezza delle città"<sup>8</sup>, avviato negli anni Novanta del secolo passato, innanzitutto dai legislatori regionali<sup>9</sup>. L'occa-

(3) A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, 2010, p. 171.

(4) A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., p. 19. Si leggano, altresì, I. PORTELLI, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2009; ID., *Il ruolo degli Enti locali nella sicurezza partecipata*, in *Amministrazione civile*, 10, 2006, p. 16 ss.

(5) Cfr. M. D'ALBERTI, P. URBANI, *La "sicurezza urbana": il ruolo della gestione territoriale delle città*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., p. 59 ss.

(6) Per un'analisi delle politiche di sicurezza perseguite nel nostro Paese si rinvia a C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà*, Padova, 2012.

(7) Cfr. F. BATTISTELLI, *Sicurezza urbana partecipata: privatizzata, statalizzata o pubblica?*, in *Quaderni di sociologia*, 63, 2013, p. 105 ss.; M. CALARESU, *La politica di sicurezza urbana: il caso italiano (1994-2009)*, Milano, 2013; R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, 2004.

(8) Sul tema si leggano in particolare G. PIGHI, *La sicurezza urbana indivisibile*, Milano, 2014; G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, Napoli, 2010; V. ITALIA, *La sicurezza urbana*, Milano, 2010.

(9) Si vedano A. MUSUMECI, *Sicurezza e ordinamento regionale: una analisi comparata della legislazione regionale*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., p. 111 ss.; M. BELLETTI, *La*

sione iniziale è stata offerta dalla definizione dei sistemi regionali integrati di sicurezza delle comunità locali: «la civile ed ordinata convivenza nelle città e nel territorio regionale» diventa oggetto delle leggi regionali volte a promuovere e sostenere, in collaborazione con il sistema delle autonomie locali, l'integrazione delle politiche sociali e territoriali, di competenza delle Regioni e degli Enti locali, con le politiche di contrasto della criminalità, di competenza delle amministrazioni statali.

Un'ulteriore tappa del processo di giuridificazione si ha con la finalizzazione alla "sicurezza urbana" del potere di ordinanza del Sindaco ad opera dell'art. 6 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, che ha novellato l'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000<sup>10</sup>. L'intervento normativo, tuttavia, rinuncia a coniare una definizione legislativa di "sicurezza urbana", affidandone il compito al decreto di attuazione del Ministro dell'Interno del 5 agosto del 2008, in virtù del quale la "sicurezza urbana" costituisce il «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>11</sup>.

Il traguardo del processo di giuridificazione è stato raggiunto con l'ado-

*"sicurezza urbana" tra fonti statali e fonti regionali*, in T.F. GIUPPONI (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna, 2010, p. 76 ss.; L. MEZZETTI, *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale: il ruolo delle autonomie locali*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, p. 87 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*, 2004; P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 483 ss.

(10) A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., p. 23 ss. Si vedano anche L. VANDELLI, *Ordinanze per la sicurezza: uno strumento utile ma ancora da affinare*, in *Amministrazione civile*, 3, 2008, p. 130 ss.; G. MELONI, *Il potere "ordinario" dei Sindaci di ordinanze extra ordinem*, in *Cittalia - Fondazione Anci ricerche* (a cura di), *Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza urbana*, Roma, 2009, p. 60 ss, nonché i molteplici contributi contenuti nel numero 1-2 del 2010 della Rivista *Le Regioni*.

(11) Per una ricostruzione degli indirizzi giurisprudenziali sulle ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana si rinvia a V. ANTONELLI, *Le ordinanze dei Sindaci nelle decisioni dei giudici*, in A. GALDI, F. PIZZETTI (a cura di), *I Sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Roma, 2012, p. 127 ss. Si vedano anche F. PALAZZI, *Il potere di ordinanza "contingibile e urgente" del Sindaco. rassegna di giurisprudenza coordinata con la dottrina*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., p. 223 ss., A. CUPPI, *Evoluzione della giurisprudenza amministrativa in materia di sicurezza urbana*, in *GiustAmm.it*, 2014.

zione del decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, che, nell'introdurre «disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città», ha fornito all'art. 4 una nozione "legislativa" di "sicurezza urbana"<sup>12</sup>. La nuova definizione legislativa riecheggia quella fornita dal decreto ministeriale del 5 agosto 2008 e dai legislatori regionali. In particolare ribadisce la natura di "bene pubblico" della sicurezza urbana che riguarda «la vivibilità e il decoro delle città».

Il legislatore statale propone una lettura della "sicurezza urbana" non più strettamente riconducibile alla materia statale dell'ordine pubblico e della sicurezza. Costatazione che trova riscontro nell'elencazione in chiave esemplificativa dei possibili interventi: la riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, il recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

Al contempo il legislatore afferma la dimensione "integrata" della "sicurezza urbana", la cui realizzazione è frutto del concorso di tutti i livelli di governo e di amministrazione, riportando siffatta nozione nell'alveo della più generale "sicurezza integrata", finalizzata quest'ultima al perseguimento del «benessere delle comunità territoriali»<sup>13</sup>.

Nonostante il decreto legge contenga «disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città» lo stesso non fornisce alcuna definizione di "sicurezza delle città". Pertanto, quest'ultima espressione si candida ad abbracciare le diverse nozioni di "sicurezza integrata" e "sicurezza urbana", queste ultime delimitate normativamente dal decreto legge e rivolte entrambe alla promozione del benessere e della vivibilità delle comunità locali.

---

(12) Cfr. A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2017.

(13) A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., 20, ha chiarito che «la sicurezza urbana non è infatti una nuova "materia", non è (soltanto) esercizio di funzioni di ordine e sicurezza pubblica o di polizia amministrativa locale, ma è il risultato dell'esercizio di funzioni fra di loro coordinate, il frutto di una attività di coordinamento fra funzioni ed attori istituzionali diversi».

L'attività definitoria non si risolve nella nozione di "sicurezza urbana" avanzata all'art. 4, ma altre disposizioni del medesimo decreto legge n. 14 del 2017 concorrono a precisarne il contenuto.

Si tratta in primo luogo dei "patti per l'attuazione della sicurezza urbana", finalizzati dall'art. 5 ad individuare, «in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana, tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano». Il decreto legge nel fissare gli obiettivi prioritari per i nuovi patti propone un'ulteriore specificazione della nozione di sicurezza urbana: prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, promozione e tutela della legalità, promozione del rispetto del decoro urbano, promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale. Un'«semplificazione del tutto coerente con la definizione di "sicurezza urbana" elaborata all'art. 4.

In secondo luogo un'ulteriore precisazione degli ambiti di intervento in materia di sicurezza urbana è fornita dall'art. 7, che tra le misure che possono costituire oggetto dei "patti per l'attuazione della sicurezza urbana" include «l'incremento dei servizi di controllo del territorio e per la sua valorizzazione», nonché «la messa in opera a carico di privati di sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati».

Ma è soprattutto la novella del comma 4-*bis* dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000, ad opera della lett. b) del comma 1 dell'art. 8 del decreto legge n. 14 del 2017, che è destinata a condizionare la ricostruzione della nozione di "sicurezza urbana".

A differenza della scelta del 2008 che rimetteva ad un decreto del Ministro dell'Interno la disciplina dell'«ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana», la nuova disposizione provvede direttamente ad individuare gli ambiti di intervento del Sindaco.

Si rileva innanzitutto che a differenza della previgente versione, volta a delimitare lo spazio di applicazione dei provvedimenti adottati dal Sindaco, quale Ufficiale del Governo, nei servizi di competenza statale – concernenti l'ordine e la sicurezza pubblica – di cui ai commi 1 e 4 dell'art. 54, il nuovo dettato normativo si limita ad individuare le finalità perseguite dai soli provvedimenti contingibili e urgenti.

Per quanto riguarda la nozione di “sicurezza urbana” essa è circoscritta alla prevenzione e al contrasto dell’insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, di abusivismo o di violenza, individuati a loro volta nello spaccio di stupefacenti, nello sfruttamento della prostituzione, nella tratta di persone, nell’accattonaggio con impiego di minori e disabili, nell’illecita occupazione di spazi pubblici, negli atti violenti legati all’abuso di alcool o all’uso di sostanze stupefacenti.

Si tratta di alcune fattispecie precedentemente enucleate dal decreto ministeriale del 2008<sup>14</sup>, in particolare all’art. 2 alla lett. *a*) – le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l’insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l’accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all’abuso di alcool<sup>15</sup> – e alla lett. *d*) – le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico.

A differenza del decreto ministeriale le ordinanze potranno interessare, più che situazioni ambientali ritenute pericolose o degradate (non espressamente richiamate), comportamenti umani strumentali alla commissione di reati. Il linguaggio utilizzato dalla disposizione, volutamente generico, non curante della qualità della normazione, privo di rinvii ad altre norme dell’ordinamento (penali e non), se da un lato offre ampi spazi di azione ai Sindaci, dall’altro induce confusione ed incertezza negli operatori e negli interpreti.

Dubbio appare il valore da attribuire all’elencazione delle specifiche ipotesi richiamate: il testo, non prevedendo formule esemplificative, sembra prospettare una elencazione chiusa e vincolante.

A sua volta i casi individuati dal legislatore inverano altrettante fattispecie di reati: lo spaccio di sostanze stupefacenti<sup>16</sup>, lo sfruttamento del-

---

(14) Cfr. A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., p. 37 ss.

(15) Si legga Corte costituzionale, 24 giugno 2010, n. 226.

(16) Art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

la prostituzione<sup>17</sup>, la tratta di persone<sup>18</sup>, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili<sup>19</sup>, l'illecita occupazione di spazi pubblici<sup>20</sup>, la violenza privata<sup>21</sup>.

Ne dovrebbe scaturire che i provvedimenti sindacali in materia di sicurezza urbana sono volti a prevenire e reprimere quei fattori criminogeni che determinano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente rilevanti, secondo l'insegnamento consolidato del Giudice costituzionale, e sono, dunque, inquadrabili nella materia di competenza statale «ordine pubblico e sicurezza».

Siffatta ricostruzione finisce per proiettare riflessi anche al di fuori della disposizione in esame: l'espressione «prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità» risulta, infatti, affine a quella «prevenzione della criminalità in particolare predatoria» di cui all'art. 4 e a quella «prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria» di cui all'art. 5.

Si palesano come percorribili due strade interpretative: o si attribuisce a tutte queste espressioni il medesimo significato di “prevenzione e repressione di reati” oppure bisogna ipotizzare l'autonomia delle singole locuzioni. Le diverse opzioni ermeneutiche non sono prive di risvolti sistematici.

Se si ritiene che la nozione di “sicurezza urbana” impiegata al comma 4-*bis* dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000 debba essere riportata alla più ampia definizione di “sicurezza urbana” introdotta all'art. 4 del decreto legge n. 14 del 2017, questa finisce per comprendere sia interventi di promozione e prevenzione sociale sia interventi di sicurezza pubblica.

Se, invece, si assegna un diverso significato alle singole espressioni, ritenendo che solo nel caso del comma 4-*bis* dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000 con la locuzione «prevenire e contrastare l'insorge-

---

(17) Art. 3, n. 8, della legge 20 febbraio 1958, n. 75.

(18) Art. 601 del Codice penale.

(19) Art. 600-*octies* del Codice penale.

(20) Art. 633 del Codice penale e art. 20 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

(21) Art. 610 del Codice penale.

re di fenomeni criminosi o di illegalità» si sia voluto far riferimento alla “prevenzione e repressione di reati”, si dovrà pervenire alla conclusione che il legislatore ha introdotto due nozioni autonome e differenti di “sicurezza urbana”, di cui solo quella contenuta al comma 4-*bis* dell’art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000 è riconducibile alla materia statale “ordine pubblico e sicurezza”. A favore di quest’ultima soluzione milita la ricostruzione che il Giudice costituzionale ha fornito della nozione di “sicurezza urbana” limitandola alla “prevenzione e repressione dei reati”<sup>22</sup>: non risulterebbero ascrivibili alla materia «ordine pubblico e sicurezza» e, dunque, alla nozione di “sicurezza urbana” le attività a carattere sociale, urbanistico, promozionale evocate dall’art. 4 del decreto legge. È possibile trarre un ulteriore indizio letterale che volge in questa direzione dalla espressione iniziale dell’art. 4, «ai fini del presente decreto», che palesa la volontà del legislatore di limitare il campo di applicazione della successiva definizione agli interventi previsti nel medesimo decreto e che porta a considerare la novella del comma 4-*bis* dell’art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000 come avulsa dal campo di applicazione del decreto.

Rispetto a queste due opzioni ermeneutiche possiamo tracciare un’ulteriore via mediana secondo la quale nell’ambito della più generale nozione di “sicurezza urbana”, fissata dall’art. 4 del decreto legge n. 14 del 2017, il Sindaco, quale Ufficiale di Governo, potrebbe adottare ordinanze contingibili ed urgenti solo per prevenire e contrastare la commissione di reati<sup>23</sup>. Questa limitazione sarebbe giustificata dal fatto che in tal caso il Sindaco interviene in una materia riservata allo Stato, qual è l’ordine pubblico e la sicurezza, agendo in guisa di organo indiretto dell’amministrazione statale e nel quadro di un rapporto gerarchico con il Prefetto.

Questa ricostruzione potrebbe essere corroborata dall’ulteriore attribuzione al Sindaco ad opera dell’art. 8 del decreto legge n. 14 del 2017 – che novella il comma 5 dell’art. 50 del decreto legislativo n. 267 del

---

(22) Corte costituzionale, 24 giugno 2010, n. 226, e 1° luglio 2009, n. 196. Sugli orientamenti del Giudice costituzionale in materia di sicurezza urbana si legga T.F. GIUPPONI, *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze e “ronde”*, in *questa Rivista*, 2011, p. 707 ss.

(23) Corte costituzionale, 24 giugno 2010, n. 226.

2000 –, di un inedito potere di ordinanza, da esercitare nella veste di “rappresentante della comunità locale”, «in relazione all’urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche»<sup>24</sup>. Si tratta di settori per la maggior parte ascrivibili alla nozione di “sicurezza urbana” contenuta all’art. 4 del decreto legge n. 14 del 2017, nozione, a differenza del comma 4-*bis* dell’art. 54 del medesimo decreto legislativo, non espressamente richiamata.

Anche se in alcuni casi le fattispecie enunciate dalla disposizione in esame potrebbero corrispondere a fatti penalmente rilevanti (ad esempio il reato di danneggiamento di cui all’art. 635 del Codice penale e il reato di disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone di cui all’art. 659 del Codice penale), l’adozione di provvedimenti diretti a prevenire e reprimere i suddetti reati sarebbe preclusa al Sindaco in quanto non rivestirebbe la qualità di ufficiale di Governo, unico titolo che lo legit-

---

(24) Nel nostro ordinamento manca una specificazione normativa della nozione di “tutela della tranquillità e del riposo”. Alla lacuna potrebbe sopperire l’art. 659 del Codice penale che sanziona il disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, punendo «chiunque, mediante schiamazzi o rumori, ovvero abusando di strumenti sonori o di segnalazioni acustiche, ovvero suscitando o non impedendo strepiti di animali, disturba le occupazioni o il riposo delle persone, ovvero gli spettacoli, i ritrovi o i trattenimenti pubblici». Una definizione di “inquinamento acustico” è, invece, fornita dall’art. 2 della legge 26 ottobre 1995, n. 447, consistente nella «introduzione di rumore nell’ambiente abitativo o nell’ambiente esterno tale da provocare fastidio o disturbo al riposo ed alle attività umane, pericolo per la salute umana, deterioramento degli ecosistemi, dei beni materiali, dei monumenti, dell’ambiente abitativo o dell’ambiente esterno o tale da interferire con le legittime fruizioni degli ambienti stessi». Alla locuzione di “inquinamento acustico” fa riferimento il sesto comma dell’art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000, che attribuisce un potere di ordinanza contingibile ed urgente al Sindaco per modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio. Si ricorda, inoltre, che l’art. 9 della legge n. 447 del 1995 riconosce, nei casi in cui ricorrono eccezionali ed urgenti necessità di tutela della salute pubblica o dell’ambiente, al Sindaco, al Presidente della Provincia, al Presidente della Giunta regionale, al Prefetto, al Ministro dell’ambiente, secondo quanto previsto dall’articolo 8 della legge 3 marzo 1987, n. 59, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nell’ambito delle rispettive competenze, la facoltà di ordinare con provvedimento motivato il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, inclusa l’inibitoria parziale o totale di determinate attività.

tima ad assumere provvedimenti in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Dunque, nell'ambito della generale nozione di "sicurezza urbana" il Sindaco dispone di due poteri straordinari di ordinanza da esercitare l'uno, in veste di Ufficiale di Governo, per le ipotesi riconducibili alla sicurezza pubblica e l'altro, quale rappresentante della comunità locale, per le ipotesi estranee alla sicurezza pubblica, ai quali si aggiunge un terzo potere "ordinario" di ordinanza previsto dal nuovo comma 7-*bis* dell'art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000, con cui disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

La legificazione dell'ambito di applicazione del quarto comma dell'art. 54 non può essere, invece, invocata per sostenere una reviviscenza del potere dei Sindaci di adottare "provvedimenti di ordinaria amministrazione" a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Si potrebbe, infatti, sostenere che con la legificazione ad opera del comma 4-*bis* dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000 della definizione di "sicurezza urbana" e del campo di applicazione del quarto comma del medesimo articolo sono state superate le criticità che avevano portato il Giudice costituzionale a dichiarare l'incostituzionalità della disposizione nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti». La Consulta ha, infatti, rilevato che «la natura amministrativa del potere del Ministro, esercitato con il decreto [del 5 agosto 2008], se assolve alla funzione di regolare i rapporti tra autorità centrale e periferiche nella materia, non può soddisfare la riserva di legge, in quanto si tratta di atto non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini. [...] Solo se le limitazioni e gli indirizzi contenuti nel citato decreto ministeriale fossero stati inclusi in un atto di valore legislativo, questa Corte avrebbe potuto valutare la loro idoneità a circoscrivere la discrezionalità amministrativa dei Sindaci»<sup>25</sup>.

---

(25) Corte costituzionale, 7 aprile 2011, n. 115. Secondo il Giudice costituzionale «la norma censurata [ovvero il comma 4 dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000], nel prevedere un potere di ordinanza dei Sindaci, quali Ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti – pur non attribuendo agli stessi il potere di derogare, in via ordinaria e temporalmente non definita, a norme primarie e secondarie vigenti – viola la riserva di legge relativa, di cui

Alla reviviscenza del potere “ordinario” dei Sindaci osterebbe il carattere retroattivo della declaratoria di illegittimità costituzionale che travolge tanto i rapporti futuri, quanto quelli pendenti o passati: se in forza dell’art. 136 della Costituzione, la norma illegittima cessa di avere efficacia e non essendo più valida, a causa del vizio di cui risulta colpita, cessa di appartenere all’ordinamento, per effetto dell’art. 30, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la norma illegittima smette di essere applicabile. Bisogna, altresì, ricordare che la pronuncia di incostituzionalità non ha interessato il previgente testo del comma 4-*bis*, dell’art. 54, ma solo il comma 4 del medesimo articolo. La sostituzione del testo del comma 4-*bis* non può, dunque, essere letta alla stregua di una modifica “sanante” della norma dichiarata incostituzionale. La reintroduzione di un potere sindacale di adozione di provvedimenti “anche non contingibili ed urgenti”, o come si sul dire “ordinari”, passa, pertanto, da una riformulazione del testo del quarto comma dell’art. 54, che soddisfi, come sancito dalla Corte costituzionale, «l’imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto. [...] Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell’azione amministrativa». Condizioni che appaiono, invece, rispettate nella scrittura del comma 7-*bis* dell’art. 50 che nell’affidare al Sindaco il potere di assumere “ordinanze non contingibili e urgenti” ne ha individuato la finalità, ne ha circoscritto l’ambito spaziale e la durata temporale, e ne ha fisato i vincoli procedurali. Pertanto, il “nuovo” comma 4-*bis* dell’art. 54, così come il precedente decreto ministeriale del 2008, trova applicazione solo nei confronti dei provvedimenti contingibili ed urgenti, circoscrivendone l’ampia indeterminatezza. Quella del legislatore statale costituisce una scelta che, sebbene non necessitata per le ordinanze contingibili e urgenti, per le

---

all’art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge».

quali l'osservanza del principio di legalità sostanziale appare attenuata e soddisfatta da una fissazione legislativa delle finalità da perseguire e dal rispetto dei principi generali dell'ordinamento, risulta tuttavia alquanto opportuna per le ordinanze sindacali in esame, in quanto, come ricordato dal Giudice costituzionale, esse «incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrare, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati»<sup>26</sup>.

### **3. I nuovi poteri di ordinanza del Sindaco**

Sull'assetto degli strumenti finalizzati alla sicurezza delle città è destinata a riverberarsi in particolare la novella dell'art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000, che, come illustrato, ha dotato il Sindaco di inediti poteri straordinari per finalità che sebbene non siano state espressamente ricondotte alla nozione di "sicurezza urbana", tuttavia possono essere ricomprese nella più ampia definizione prospettata all'art. 4 decreto legge n. 14 del 2017<sup>27</sup>.

Una condizione per il legittimo esercizio del suddetto potere sindacale è posta dal primo periodo del quinto comma: l'urgenza deve avere un «carattere esclusivamente locale». Nel caso di un'emergenza che interessi il territorio di più Comuni ogni Sindaco può adottare le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ovvero lo Stato o le Regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più territori regionali.

Soluzione quest'ultima che si giustificava in relazione alle emergenze sanitarie o di igiene pubblica e che, invece, non appare coerente con i nuovi ambiti materiali. In tal caso sarebbe stata auspicabile l'adozione di strumenti di coordinamento tra i diversi attori coinvolti, alla stregua

---

(26) Corte costituzionale, 7 aprile 2011, n. 115.

(27) Si veda A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2017.

del quinto comma dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000. A differenza del potere di ordinanza disciplinato dal quarto comma dell'art. 54, nulla aggiunge il legislatore sulle modalità di attuazione delle ordinanze, sulla possibilità di coinvolgere il Prefetto e le forze di polizia. Ciò non esclude che il Sindaco sia libero di darne comunicazione al Prefetto e al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Nelle medesime materie il decreto legge ha riconosciuto la possibilità per i Comuni di dotarsi di appositi regolamenti, prospettando in tal modo una via "ordinaria" per la regolazione di fenomeni pur sempre riconducibili alla nozione di "sicurezza urbana".

Non solo. Ma in virtù del nuovo comma 7-*bis* dell'art. 50, ordinanze non contingibili ed urgenti, e dunque "ordinarie", possono essere assunte dal Sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, con le quali disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. In tal caso il legislatore si preoccupa di ribadire la necessità di rispettare le garanzie procedurali fissate all'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Particolare attenzione il legislatore statale ripone, dunque, sulla disciplina degli orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche, considerate attività capaci di alimentare comportamenti criminosi: se nel caso del comma 5 la fissazione degli orari di vendita costituisce uno dei possibili oggetti dei provvedimenti sindacali d'urgenza, nel caso del comma 7 essa rappresenta il contenuto tipico del provvedimento "ordinario" del Sindaco.

Il legislatore ha finito in tal modo per prospettare tanto un potere "straordinario" quanto un potere "ordinario". Questa scelta rafforza la convinzione secondo la quale prima di esercitare un potere "straordinario" l'amministrazione deve valutare, in ossequio al principio di proporzionalità, la possibilità di intervenire con poteri "ordinari".

Apprezzabile e condivisibile è la decisione del legislatore di introdurre un potere regolamentare comunale per la disciplina delle "materie" indicate

al secondo periodo del comma 5 dell'art. 50, ovvero quelle «situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana», che, come già sostenuto, possono essere ricomprese nella nozione di “sicurezza urbana”. Si tratta di una soluzione dai rilevanti risvolti sistemici. In primo luogo viene valorizzata la potestà regolamentare comunale, restituendo ad essa il ruolo precedentemente sottratto dalle ordinanze “ordinarie” attraverso le quali in concreto era stato esercitato dal Sindaco un potere sostanzialmente normativo.

In secondo luogo riacquistano centralità, rispetto all'organo monocratico, le assemblee elettive, chiamate ad assumere, in un spazio pluralista e di confronto, atti regolatori destinati ad incidere in maniera permanente sui diritti e sulla libertà dei consociati.

In terzo luogo l'attribuzione al Comune di un potere regolamentare per la disciplina delle funzioni comunali volte a fronteggiare le situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana concorre a rafforzare il carattere proprio e fondamentale delle funzioni esercitate. Infine, la previsione di un potere regolamentare comunale quale forma naturale ed ordinaria di regolazione dei fenomeni riconducibili alla sicurezza urbana consente di superare quell'approccio emergenziale che sino ad oggi ha caratterizzato l'intervento comunale.

#### ***4. La collaborazione interistituzionale ovvero la “sicurezza integrata”***

L'esigenza di razionalizzare la disciplina dei molteplici strumenti che nel corso dell'ultimo decennio sono stati finalizzati alla promozione e alla tutela della sicurezza delle comunità locali, nonché di rilanciarne l'utilizzo, costituisce il movente dell'adozione del decreto legge n. 14 del 2017. Intento del legislatore è quello di disciplinare, “anche” in attuazione dell'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, modalità e strumenti di coordinamento tra Stato, Regioni e Province autonome ed Enti locali in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata<sup>28</sup>.

---

(28) Cfr. P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Co-*

Punto di partenza per tracciare i contorni del disegno complessivo è la definizione, contenuta al comma 2 dell'articolo 1, di "sicurezza integrata" intesa come «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli Enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali».

La sicurezza "integrata" diventa il risultato della definizione e dell'attuazione condivisa di politiche e di interventi da parte dei diversi livelli di governo coinvolti, consentendo l'incontro fra le tradizionali funzioni statali di ordine e sicurezza pubblica, e le funzioni locali di promozione della qualità della vita. Prospettiva che trova una conferma al comma 2-*bis* del medesimo articolo 1, che riconduce alla promozione della sicurezza integrata anche gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di Provincia, nonché al comma 1-*bis* dell'art. 2 che, nell'oggetto delle linee generali per la promozione della sicurezza integrata, ricomprende anche la necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate.

Il decreto legge, riproponendo un approccio già emerso nella legislazione regionale, configura la sicurezza delle città come il frutto del concorso di tutti i livelli di governo, andando così oltre il dettato costituzionale che limita il coordinamento a Stato e Regioni, e finisce per raccogliere sotto il medesimo "titolo" della "sicurezza delle città" tanto la "sicurezza urbana" quanto la "sicurezza integrata".

L'individuazione degli strumenti per la promozione della sicurezza integrata è demandata ad un processo di pianificazione "a cascata". Alla definizione con un accordo sancito in Conferenza unificata delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata segue la possibilità di concludere tra Stato e singole Regioni – in attuazione delle suddette linee guida – «specifici accordi per la

promozione della sicurezza integrata», che a loro volta possono essere seguiti dall'adozione di «patti per la sicurezza» ai sensi dell'art. 1, comma 439, della legge n. 296 del 2006, nonché di stipulare in Conferenza Stato-Città un accordo per l'individuazione delle linee guida in materia di sicurezza urbana da attuare con appositi patti tra il Prefetto e il Sindaco, nell'ambito dei quali, per l'incremento dei servizi di controllo del territorio e per la sua valorizzazione, possono essere sottoscritte ulteriori convenzioni in virtù del medesimo art. 1, comma 439, della legge n. 296 del 2006. Un sistema di programmazione che intende coinvolgere anche i soggetti privati.

L'intervento legislativo non solo consolida l'esperienza pianificatoria avviata nel 2007 con i «patti per la sicurezza», che nell'architettura tracciata dal decreto legge sembrano destinati a rivestire un carattere prettamente concreto ed operativo, ma eleva a modello nazionale un sistema ripetutamente sperimentato a livello regionale e basato sul carattere «pattizio», «negoziale» o «condiviso» che dir si voglia dei diversi strumenti utilizzati.

A tal riguardo il legislatore tenta anche di porre un collegamento con gli ordinamenti regionali: non solo ribadendo la facoltà della sottoscrizione tra Stato e Regioni e Province autonome di «specifici accordi» per la promozione della sicurezza integrata, ma soprattutto riconoscendo alle Regioni e alle Province autonome la possibilità di «sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento».

Integrazione perseguita anche attraverso l'istituzione, seppur tardiva, ad opera dell'art. 6 del decreto legge n. 14 del 2017 del Comitato metropolitano, cui partecipano, oltre al Sindaco del Comune capoluogo, qualora non coincida con il Sindaco metropolitano, i Sindaci dei Comuni interessati, e al quale possono essere invitati a partecipare anche soggetti pubblici o privati dell'ambito territoriale interessato. Un nuovo organo collegiale, che dovrebbe esprimere nella copresidenza affidata al Prefetto e al Sindaco il carattere equiordinato dei rapporti tra i diversi livelli di governo e di amministrazione. Ad esso sono affidati l'analisi, la valutazione e il confronto sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio delle Città metropolitane. Dunque, non un organo decisionale,

ma di “confronto”, che potrebbe risultare riduttivo qualificare come meramente “consultivo”. A tal proposito il legislatore statale si è preoccupato di salvaguardare le funzioni proprie del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, sottolineando in tal modo la reciproca autonomia: spetterà, dunque, alla prassi definire i rapporti tra i due organi e tra le funzioni loro affidate.

### *5. I patti per l’attuazione della sicurezza urbana*

La volontà di riscrivere il complesso degli strumenti per il governo della sicurezza delle città ha portato il legislatore statale ad introdurre una disciplina positiva, e, dunque, a fornire un fondamento normativo per i “patti per la sicurezza urbana”.

I nuovi “patti per l’attuazione della sicurezza urbana”, che possono essere sottoscritti dal Prefetto e dal Sindaco, non solo devono risultare coerenti con le linee guida fissate in Conferenza Unificata, ma anche rispettosi delle specifiche linee guida adottate con un apposito accordo in Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

I soggetti sottoscrittori dei patti sono, altresì, chiamati ad individuare, «in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana, tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano», nonché a prendere in considerazione «eventuali indicazioni od osservazioni acquisite da associazioni di categoria comparativamente più rappresentative».

A differenza dei precedenti “patti per la sicurezza”, che nell’esperienza concreta avevano finito per coinvolgere anche rappresentanti di Unioni di Comuni, Province e Regioni<sup>29</sup>, non sembra che i nuovi patti possano avere natura multilaterale, né che possano essere sottoscritti da soggetti privati. Un’eventuale dimensione sovracomunale potrebbe essere garantita dalla sottoscrizione del medesimo patto da parte di più Sindaci. I nuovi patti dovrebbero, dunque, operare negli ambiti riconducibili alla “sicurezza urbana”, così come (ri)definita all’art. 4 del decreto legge n. 14 del 2017. Al contempo essi offrono conforto ad una lettura della “si-

---

(29) Per un’analisi delle precedenti esperienze ci sia consentito rinviare a 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.

curezza urbana” non strettamente ascrivibile alla materia statale dell’ordine pubblico e della sicurezza, ma comprendente anche le funzioni e le attività finalizzate «alla vivibilità e al decoro delle città».

Il tentativo, esperito con l’art. 4 del decreto legge, di andare oltre l’immedesimazione della nozione di sicurezza urbana con la “sicurezza pubblica locale”<sup>30</sup> trova conferma nella specificazione degli obiettivi da perseguire con i patti.

In primo luogo l’iniziale ricorso alla locuzione «prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria», più che rinviare alla tradizionale locuzione «prevenzione e repressione dei reati» utilizzata per individuare l’oggetto precipuo della materia «ordine pubblico e sicurezza» riservata allo Stato, sembra alludere alla nozione di “prevenzione sociale” capace quest’ultima di comprendere quelle attività svolte dagli Enti locali che mirano a rimuovere sul piano sociale i fattori eziologici dei comportamenti criminali.

In secondo luogo la disposizione ricomprende tra gli obiettivi sia «servizi e interventi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado, anche coinvolgendo, mediante appositi accordi, le reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell’arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini», sia «l’installazione di sistemi di videosorveglianza», attività non necessariamente dirette alla tutela della sicurezza pubblica locale.

Altrettanto estranei all’ambito della sicurezza pubblica risultano gli interventi per la promozione e la tutela della legalità. Finalità perseguita dalle suddette iniziative è, difatti, una generica «dissuasione di ogni forma di condotta illecita», compresi l’occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la prevenzione di altri fenomeni che comunque comportino turbativa del libero utilizzo degli spazi pubblici.

Avulsi dalla sicurezza pubblica si rivelano, altresì, gli interventi per la «promozione del rispetto del decoro urbano» e per la «promozione dell’inclusione, della protezione e della solidarietà sociale».

Infine, la previsione del possibile «impiego delle forze di polizia per far

---

(30) A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., p. 33, ricostruisce la “sicurezza urbana” alla stregua di una “sicurezza pubblica minore”.

fronte ad esigenze straordinarie di controllo del territorio», frutto dell'interpolazione parlamentare, se da un lato sembra rinviare alla nozione di "controllo del territorio" che non si risolve ineluttabilmente nella prevenzione e nella repressione dei reati, ma si realizza con la sorveglianza e il presidio delle aree urbane, dall'altro rafforza la natura "integrata" della "sicurezza urbana", includendo tra gli interventi anche un apporto dell'amministrazione statale, che potrà costituire oggetto ai sensi dell'art. 7 del medesimo decreto legge di un apposito "accordo territoriale di sicurezza integrata per lo sviluppo" regolato dall'art. 6-bis del decreto legge n. 93 del 2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 119 del 2013.

L'intento ordinatorio inseguito dal legislatore lo ha portato all'art. 7 del decreto legge n. 14 del 2017 a regolare «ulteriori strumenti e obiettivi per l'attuazione di iniziative congiunte». Si tratta della riproposizione delle convenzioni per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, sottoscritte dal Ministro dell'Interno e, per sua delega, dai Prefetti con le Regioni e gli Enti locali e regolate dall'articolo 1, comma 439, della legge n. 296 del 2006, che hanno avviato ed alimentato la trascorsa stagione dei "patti per la sicurezza".

### **6. La sicurezza urbana e i privati**

Il ripensamento degli strumenti finalizzati alla tutela della sicurezza urbana ha riguardato anche la partecipazione dei privati<sup>31</sup>. La sede privilegiata per valorizzare il contributo dei privati è individuata nei patti per la sicurezza urbana. Si prevede, infatti, che la sottoscrizione dei suddet-

---

(31) Il decreto legge non interviene sulla disciplina delle associazioni di osservatori volontari regolate dall'art. 3, commi 40-44, della legge 15 luglio 2009, n. 94, che ha riconosciuto ai Sindaci, previa intesa con il Prefetto, la possibilità di 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. Si rinvia a A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, cit., p. 169. Si leggano, inoltre, F. GIGLIONI, *Le ronde devono essere autorizzate*, in *www.labsus.org*, 2009; G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2009, p. 5; M. CECCHETTI, S. PAJNO, *Quando una «ronda» non fa primavera.*, in *Federalismi.it*, 2009; G. MORO, *La cittadinanza attiva e le politiche locali della sicurezza*, in *Cittalia - Fondazione Anci ricerche* (a cura di), *Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza urbana*, Roma, 2009, p. 181 ss.; M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della pubblica sicurezza*, in *Costituzionalismo.it*, 2009.

ti patti debba tener conto anche di eventuali indicazioni od osservazioni acquisite da associazioni di categoria comparativamente più rappresentative, ribadendo in tal modo che la sottoscrizione del patto rimane riservata alle istituzioni pubbliche statali e locali.

Diversi sono gli ambiti in cui possono essere coinvolti i privati.

In particolare, per la realizzazione dei servizi e degli interventi di prossimità volti a prevenire e contrastare i fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, è previsto il coinvolgimento, mediante appositi accordi, «delle reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini».

La disposizione alquanto generica è destinata ad un'attuazione non scevra da incertezza e confusione.

Incerti appaiono la natura dell'accordo, i soggetti sottoscrittori, l'ambito di intervento, le misure programmabili. Si tratta di accordi accessori dei patti per la sicurezza o di accordi attuativi autonomi? Devono essere sottoscritti con il Prefetto e il Sindaco o solo con quest'ultimo? Cosa si intende per «reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini»? Quali impegni possono essere assunti dai privati?

Ad una prima lettura gli accordi sembrano avere natura prettamente attuativa ed in quanto tali sottoscrivibili dal Sindaco e dai privati senza bisogno dell'adesione del Prefetto. La generica nozione di "rete territoriale di volontari" consente di ricomprendere tra i soggetti privati legittimati le multiformi realtà associative composte da volontari, escludendo, dunque, la possibilità di una collaborazione unipersonale ed occasionale e delle aggregazioni con finalità diverse dal volontariato. La genericità e l'atecnicismo della nozione potrebbero, invece, giustificare l'inclusione anche delle esperienze aggregative "informali" e/o "di fatto". Un ulteriore limite è dato dalla finalità associativa da perseguire, che deve essere espressa nell'atto costitutivo o nel patto associativo: la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini. Non, dunque qualsiasi aggregazione di volontari.

Per quanto riguarda il possibile oggetto dell'accordo le attività dei privati dovrebbero concorrere alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità. Più che a un coinvolgimento diretto dei volontari nell'attività di

segnalazione alle forze di polizia statali o locali degli eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana, attività pur sempre riservata alle associazioni di osservatori volontari, le cd. ronde, disciplinate dal comma 41 dell'art. 3 della legge n. 94 del 2009 e non interessate dalla normativa in esame, il decreto legge sembra rinviare alle attività di cura e gestione condivisa degli spazi urbani, ed in particolare delle aree verdi e dei parchi cittadini. In quest'ottica la manutenzione e la rigenerazione dei suddetti spazi dovrebbero contribuire a prevenire, dissuadere e ridurre i fenomeni causativi della criminalità.

In secondo luogo i privati sono chiamati a collaborare alla «promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità». Il decreto legge in tal caso prevede espressamente la collaborazione con enti o associazioni operanti nel "privato sociale". Anche in questo caso la nozione presupposta di "privato sociale" risulta alquanto generica e priva di un riscontro normativo. A questa lacuna si può ovviare richiamando la nuova definizione di "terzo settore" introdotta dalla legge 6 giugno 2016, n. 106, contenente "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale", secondo la quale «per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi», con esclusione delle formazioni e delle associazioni politiche, dei sindacati, delle associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, definizione riproposta dall'art. 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117. Tuttavia, la differente espressione linguistica utilizzata potrebbe far propendere per una portata più ampia della nozione di "privato sociale" rispetto a quella codificata di "terzo settore", con la conseguente possibilità di coinvolgere organismi privati non strettamente riconducibili alle categorie di enti individuati dalla nuova normativa statale sul terzo settore<sup>32</sup>.

---

(32) La disposizione richiede, altresì, che le azioni e i progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità debbano svolgersi «in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla

Il legislatore non si è preoccupato, invece, di indicare lo strumento per regolare la collaborazione con i privati, limitandosi a proporre una sua “valorizzazione”, lasciando in tal modo alle amministrazioni locali l’individuazione di quello più idoneo.

Spazi di collaborazione dei privati possono essere forniti dai patti stipulati dal Ministro dell’Interno con le Regioni e gli Enti locali, disciplinate originariamente dal più volte richiamato art. 1, comma 439, della legge n. 296 del 2006, che l’articolo 6-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 93 del 2013, ha aperto al concorso dei soggetti privati. Il decreto legge si è preoccupato di affermare «la finalità pubblica dell’intervento», escludendo in tal modo dall’ambito di applicazione della disposizione gli interventi aventi natura privata ovvero quelli rivolti a perseguire esclusivamente la sicurezza di soggetti e beni privati. In particolare il legislatore ha sottolineato che a siffatti accordi di collaborazione si applica, ove è possibile, l’articolo 119 del Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, che prevede, in attuazione dell’articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, la possibilità per i Comuni, le Province e gli altri Enti locali di stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire (consulenze o) servizi aggiuntivi. Infine, il decreto legge all’articolo 7, comma 1-*bis*, ha previsto la possibilità per gli accordi siglati dallo Stato con le singole Regioni o per i patti per l’attuazione della sicurezza urbana sottoscritti dal Prefetto con i Sindaci, «al fine di conseguire una maggiore diffusione delle iniziative di sicurezza urbana nel territorio, nonché per ulteriori finalità di interesse pubblico», di includere i «progetti proposti [...] per la messa in opera a carico di privati di sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati, dotati di *software* di analisi video per il monitoraggio attivo con invio di allarmi automatici a centrali delle forze di polizia o di istituti di vigilanza privata convenzionati». Si tratta di interventi che hanno

---

povertà e all’esclusione sociale». Si tratta del Fondo istituito dai commi 386-390 dell’art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e da ultimo disciplinato con legge 15 marzo 2017, n. 33, “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali”.

come oggetto beni ed aree private, sebbene insistenti su rilevanti porzioni del territorio comunale – si parla infatti di enti gestori di edilizia residenziale ovvero di condomini, di imprese, anche individuali, dotate di almeno dieci impianti, di associazioni di categoria ovvero di consorzi o di comitati comunque denominati all'uopo costituiti fra imprese, professionisti o residenti –, e che solo indirettamente producono riflessi sulla sicurezza degli spazi pubblici. *Né in chiave chiarificatrice può essere invocato il rinvio ad «ulteriori finalità di interesse pubblico» che dovrebbero perseguire gli interventi privati*: l'unico collegamento con una funzione pubblica o di interesse pubblico si rinviene nella prescrizione dell'invio di allarmi automatici a centrali delle forze di polizia o ad istituti di vigilanza privata al fine di permettere loro di intervenire. La disposizione asseconda la tendenza seguita soprattutto dai legislatori regionali di promuovere e favorire l'attivazione di sistemi di videosorveglianza da parte dei privati. Alla base vi è, dunque, l'idea che la sorveglianza dei luoghi privati concorra alla sicurezza della comunità locale. Questa scelta non sostituisce ma si affianca alla possibilità prevista per i Comuni dall'art. 6, comma 7, del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, di utilizzare sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico per la tutela della sicurezza urbana<sup>33</sup>.

### ***7. L'ordine di allontanamento e il divieto di accesso***

Tra gli strumenti volti a garantire la sicurezza delle città il decreto legge ha incluso alcune misure amministrative finalizzate a tutelare il decoro e l'uso di particolari luoghi delle città, prevenendo quelle condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle suddette aree. Si intende in tal modo custodire il decoro urbano quale fattore costitutivo della "sicurezza delle città" o più correttamente della "sicurezza urbana", come chiarito dall'art. 4 del decreto legge n. 14 del 2017. Tuttavia, se quest'ultima disposizione si connota per una vocazione "promozionale", l'art. 9 del medesimo decreto legge evoca, invece, un inedito "potere punitivo comunale".

Una *vis* sanzionatoria che ha portato non solo ad un inasprimento del-

---

(33) S. STEFANIZZI, *La città di Quarzo: la videosorveglianza nelle politiche locali per la sicurezza urbana*, in F. PIZZOLATO, P. COSTA (a cura di), *Sicurezza e tecnologia*, Milano, 2017, p. 253 ss.

le sanzioni amministrative nel caso di violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi in particolari aree della città, quali le «aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze» e le «aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico», ma anche all'introduzione all'art. 9 di un inedito «ordine di allontanamento» e all'art. 10 di un «divieto di accesso», conosciuto come «Daspo urbano»<sup>34</sup>. Con l'art. 9 è stata introdotta una fattispecie di illecito amministrativo volta a sanzionare la violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione relativi alle aree interne delle infrastrutture di trasporto poc'anzi richiamate e alle ulteriori aree urbane individuate dai regolamenti comunali<sup>35</sup>, il cui accertamento è accompagnato dall'obbligatoria e contestuale adozione di un "ordine di allontanamento" dal luogo in cui è stato commesso il fatto. Provvedimento quest'ultimo che deve essere assunto anche nel caso in cui siano commessi nelle predette aree alcuni illeciti penali ed amministrativi, quali l'ubriachezza (art. 688 del Codice penale), gli atti contrari alla pubblica decenza (art. 726 del Codice penale), il commercio abusivo su aree pubbliche (art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), l'attività abusiva di parcheggiatore o guardiamacchine (art. 7, comma 15-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285).

Con la previsione dell'ordine di allontanamento il legislatore mira a rafforzare l'efficacia delle sanzioni amministrative previste per specifici comportamenti considerati lesivi del decoro urbano, e, di conseguenza, della "sicurezza urbana": esso è, dunque, configurato come una misura "accessoria" rispetto all'accertamento dell'illecito amministrativo, ovvero di una misura basata sul medesimo presupposto dell'illecito ammi-

---

(34) "Daspo", acronimo di "divieto di accedere alle manifestazioni sportive", è una misura di prevenzione introdotta dall'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

(35) Secondo il comma 4 dell'art. 9, fatti salvi i poteri delle autorità di settore aventi competenze a tutela di specifiche aree del territorio, l'autorità competente alla contestazione dell'illecito è il Sindaco del Comune nel cui territorio le violazioni sono state accertate.

nistrativo, seppur il provvedimento amministrativo che lo dispone sia giuridicamente autonomo rispetto a quello con cui si irroga la sanzione amministrativa pecuniaria. Ne dovrebbe conseguire che non può essere imposto l'allontanamento da un determinato luogo senza il preventivo accertamento e la contestazione della violazione dei prescritti divieti di stazionamento o di occupazione di spazi.

Risulta, pertanto, necessario chiarire in via preventiva le condotte alla cui sanzione amministrativa segue l'ordine di allontanamento. Sul punto segnaliamo come la non chiara qualità redazionale del testo normativo possa favorire il sorgere di problemi interpretativi ed applicativi. Appare, infatti, generica l'individuazione delle condotte che ai sensi del primo comma dell'art. 9 del decreto legge n. 14 del 2017 possano materialmente rendere difficoltoso l'accesso alle aree o costituire intralcio al transito o impedire la fruizione degli spazi pubblici. A questa indeterminatezza dovrebbe sopperire la fissazione di espressi divieti di stazionamento o di occupazione da parte dell'autorità competente sull'infrastruttura di trasporto attraverso l'adozione di regolamenti d'uso e/o di specifiche prescrizioni. Così come si reputa necessario delimitare in maniera precisa e pubblica le aree interessate dalla predetta fattispecie di illecito amministrativo e rilevanti anche ai fini dell'applicazione dell'ordine di allontanamento ai sensi del comma 2 del medesimo art. 9.

Al riguardo il legislatore statale si è preoccupato di far «salvo quanto previsto dalla vigente normativa»: espressione generica, e forse di stile, che attribuisce all'illecito amministrativo previsto all'art. 9 un carattere residuale e che conferma gli eventuali poteri sanzionatori spettanti alle autorità preposte alla vigilanza sulle aree interne delle infrastrutture di trasporto, così come ribadito al quarto comma del medesimo articolo. Tuttavia, non possiamo del tutto escludere l'autoassunzione da parte del Sindaco del compito di individuare le condotte vietate e le aree interessate attraverso l'esercizio di un potere di ordinanza “ordinario” e/o “straordinario”, eventualità che suscita dei dubbi.

Per quanto concerne i comportamenti sanzionabili, la disposizione espressamente richiede che gli stessi siano posti in essere «in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti» e che gli stessi «impedisca[no] l'accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture». La condotta deve, pertanto, essere già vietata dall'ordina-

mento («ivi previsti») ovvero «dalla vigente normativa» secondo le parole del legislatore, mentre l'accertamento relativo all'impedimento all'accessibilità e alla fruizione delle aree è rimesso alla verifica in concreto delle modalità con cui è stato realizzato.

Non sembrano, dunque, emergere spazi di intervento per il potere regolatorio del Sindaco, salvo non ritenere possibile che lo stesso possa in via straordinaria e provvisoria ai sensi degli artt. 50 e 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000 introdurre, per fronteggiare situazioni di emergenza, divieti di stazionamento e occupazione non previsti dalla «vigente normativa» o ulteriori, financo derogatori, rispetto ad essa. In questo caso il primo comma dell'art. 9 finirebbe non solo per aggiungere una sanzione amministrativa pecuniaria alla violazione dell'ordinanza sindacale in materia di sicurezza urbana, ma per corroborare la sua osservanza con un ulteriore strumento inibitorio. Pesa in senso contrario il silenzio del legislatore, che nel confezionare la fattispecie di illecito amministrativo non ha richiamato espressamente i suddetti poteri sindacali. Per lo stesso motivo risulterebbe, altresì, privo di una base legislativa il ricorso ad un potere di ordinanza "ordinario" a carattere generale. Il legislatore ha, invece, espressamente demandato al regolamento comunale di polizia urbana la facoltà di delimitare le ulteriori aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico<sup>36</sup>. La riserva al potere regolamentare della ma-

---

(36) Il terzo comma dell'art. 9 fa salva l'applicazione dell'art. 52, comma 1-ter, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, secondo il quale, al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, i competenti uffici territoriali del Ministero per i beni e le attività culturali, d'intesa con la Regione e i Comuni, possono adottare apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico, nonché dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, relativo all'adozione, da parte del Comune, d'intesa con la Regione, sentito il competente Soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, di deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione, l'esercizio di una o più attività in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

teria dovrebbe escludere un intervento sindacale se non in forma straordinaria e provvisoria.

La confusione sui poteri del Sindaco è alimentata dal riconoscimento allo stesso da parte dell'ultimo comma dell'art. 9 della qualità di "autorità competente" per le violazioni dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi accertate nel rispettivo territorio comunale. Si tratta, in realtà, non tanto dell'attribuzione di un potere regolatorio quanto dell'individuazione dell'autorità abilitata ad irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria nei casi in cui non siano predeterminate specifiche autorità di settore aventi competenze a tutela di specifiche aree del territorio. L'adozione del provvedimento amministrativo, che assume la forma di ordine<sup>37</sup>, spetta, invece, all'organo accertatore individuato ai sensi dell'art. 13 della legge n. 689 del 1981, sia esso appartenente alle forze di polizia statali che alle polizie locali. Non è, dunque, riservata al Sindaco la sua imposizione, né in tal senso può essere invocato il richiamato ultimo comma dell'art. 9, che nell'individuare le competenze del Sindaco fa espresso riferimento all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie e rinvia agli articoli 17 e seguenti della legge n. 689 del 1981.

L'ordine di allontanamento deve essere rivolto per iscritto dall'organo accertatore, deve riportare le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato (pur in assenza di margini di discrezionalità) ed indicare dettagliatamente i luoghi inibiti, deve essere, altresì, trasmesso «con immediatezza» al Questore competente per territorio con contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, per un intervento sul piano sociale ove ne ricorrano le condizioni. Non sono, invece, prescritte garanzie procedurali. La sua efficacia è limitata alle quarantotto ore successive all'accertamento del fatto e la sua violazione comporta il raddoppio della sanzione amministrativa pecuniaria applicata alla violazione del divieto di stazionamento o di occupazione. A differenza del divieto di accesso, assunto dal Questore con un provvedimento discrezionale, non è prescritta la necessità di fissare modalità applicative dell'ordine di allontanamento compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto.

---

(37) Un ordine di allontanamento dal territorio dello Stato dello straniero illegalmente soggiornante è previsto dall'art. 14, comma 5-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Rispetto al provvedimento sono esperibili gli ordinari strumenti di tutela tanto amministrativi quanto giurisdizionali, il cui utilizzo può risultare necessario, soprattutto, a fronte della limitata efficacia nel tempo dello stesso, per evitare il successivo divieto di accesso in caso di reiterazione dell'illecito amministrativo e la sanzione amministrativa pecuniaria per la sua violazione, nonché per richiedere un eventuale risarcimento del danno in caso di illegittima adozione dello stesso.

L'ordine di allontanamento non può, e non dovrebbe, trasformarsi in un autonomo provvedimento basato sul mero sospetto nei confronti di comportamenti pericolosi per il decoro dei luoghi, né la sua efficacia può essere estesa all'intero territorio comunale: non può, e non dovrebbe, trasformarsi in un nuovo "bando" o "confinò" dai Comuni (medievali).

Esso appare un provvedimento inutilmente afflittivo, provvisto – per la sua limitata portata temporale – di una discutibile efficacia deterrente, la cui utilità si coglie soltanto in vista dell'adozione da parte del Questore – in caso di reiterazione delle condotte vietate – del divieto di accesso.

Inoltre dubbi si addensano sulla compatibilità della disciplina del provvedimento amministrativo di allontanamento con il regime costituzionale delle libertà personale e di circolazione. Se viene ricondotto alla categoria dei provvedimenti che comportano una "qualsiasi" restrizione della libertà personale, anche sotto forma di "coercizione morale" o di semplice "soggezione", la sua adozione non risulta riservata all'autorità di pubblica sicurezza, né è prevista la convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Se, invece, è ricompreso tra i casi di limitazione della libertà di circolazione non sembrano ricorrere i «motivi di sanità o di sicurezza» che ne legittimerebbero l'emanazione: il legislatore ordinario ha, difatti, ommesso, a differenza del divieto di accesso, ogni riferimento alla "sicurezza pubblica" alla cui tutela, invece, devono essere preordinati i provvedimenti limitativi della libertà di circolazione.

Altro banco di prova per la disciplina dell'ordine di allontanamento è costituito dal rispetto del principio di legalità sostanziale sancito per i provvedimenti amministrativi all'art. 23 della Costituzione, così come ri-

badito dal Giudice costituzionale con la sentenza n. 115 del 2011<sup>38</sup>: sebbene il potere amministrativo di ordinare l'allontanamento trovi il proprio fondamento in una disposizione legislativa, incerto risulta il fine pubblico da raggiungere e tutelare, nonché inadeguate appaiono le garanzie procedurali e partecipative.

Il legislatore si è, ulteriormente, preoccupato di sanzionare i casi di reiterazione delle condotte vietate ai commi 1 e 2 dell'art. 9, prevedendo che il Questore può disporre in tal caso il divieto di accesso ad una o più delle aree espressamente specificate nel provvedimento di allontanamento.

L'adozione del divieto di accesso da parte del Questore, che costituisce una sua facoltà, può derivare dal riscontro della reiterazione degli illeciti amministrativi, che in virtù dell'art. 8-*bis* della legge n. 689 del 1981 ricorre quando nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un'altra violazione della stessa indole, considerandosi "della stessa indole" le violazioni della medesima disposizione e quelle di disposizioni diverse che, per la natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni. Il legislatore non richiede, dunque, una reiterazione "specificata" ovvero la ripetuta violazione della medesima disposizione. Elemento di unificazione delle condotte ai fini della reiterazione non è l'unicità del divieto violato quanto piuttosto l'omogeneità spaziale ovvero l'inerenza della violazione alle aree individuate ai sensi del primo e terzo comma dell'art. 9.

Inoltre, è richiesto che il Questore valuti che dalle condotte tenute e legittimamente sanzionate possa derivare pericolo per la "sicurezza": si tratta della "sicurezza pubblica", non potendo il Questore, autorità provinciale di pubblica sicurezza, esaminare comportamenti che non hanno ricadute sulla prevenzione e sulla repressione dei reati. Volutamente, difatti, il legislatore ha omesso ogni riferimento alla "sicurezza urbana". Il divieto di accesso si presenta alla stregua di un provvedimento ammi-

---

(38) Si leggano V. CERULLI IRELLI, *Sindaco legislatore?*, in *Giur. Cost.*, 2011, p. 1600 ss., e D. MORANA, *La rivincita dell'art. 23 Cost. sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dell'ordinamento)*, in *Giur. Cost.*, 2011, p. 1606 ss.

nistrativo discrezionale la cui adozione è soggetta al rispetto delle garanzie procedurali e partecipative a partire dalla necessaria comunicazione di avvio del procedimento al destinatario. Assunto dal Questore con un provvedimento motivato, oltre ad indicare espressamente le aree urbane interdette, il divieto di accesso deve individuare, altresì, le modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto. Non si configura, dunque, alla stregua di un divieto assoluto.

Il divieto di accesso non può essere disposto per un periodo superiore a sei mesi, salvo il caso in cui le condotte sanzionate ai sensi dei primi due commi dell'articolo 9, risultino commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio, nel qual caso la durata del divieto non potrà comunque essere inferiore a sei mesi e superiore a due anni.

Sul piano sostanziale il legislatore sottopone il provvedimento alla disciplina dettata dalle disposizioni di cui all'art. 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401, per il divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive, cosiddetto "Daspo", la cui applicazione è subordinata ad un giudizio di compatibilità. Si tratta, in particolare, delle disposizioni che prescrivono la convalida da parte dell'autorità giudiziaria del provvedimento del Questore. A tal fine è prevista l'immediata comunicazione del provvedimento al Procuratore della Repubblica presso il tribunale, competente con riferimento al luogo in cui ha sede l'ufficio di Questura, che se ritiene che sussistano i presupposti previsti dalla legislazione, entro quarantotto ore dalla notifica del provvedimento, ne chiede la convalida al giudice per le indagini preliminari, al quale l'interessato ha facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni. Contro l'ordinanza di convalida è proponibile il ricorso per Cassazione, il quale non sospende l'esecuzione dell'ordinanza. Il divieto di accesso cessa di avere efficacia se il pubblico ministero con decreto motivato non avanza la richiesta di convalida entro il termine suindicato e se il giudice non dispone la convalida nelle quarantotto ore successive.

Pur non essendo espressamente richiamati i commi 1-*bis* e 2 dell'art. 6 della legge n. 401 del 1989, non risultano compatibili con la disciplina

del divieto di accesso né la possibilità di adottare questo provvedimento nei confronti di soggetti minori di diciotto anni che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età, in quanto non possono essere destinatari delle sanzioni di cui al primo e secondo comma dell'art. 9 del decreto legge n. 14 del 2017, né la facoltà per il Questore di prescrivere, tenendo conto dell'attività lavorativa dell'invitato, di comparire personalmente una o più volte in appositi orari, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato<sup>39</sup>.

Al fine di rendere efficace il sistema sanzionatorio e di consentire al Questore di accertare la reiterazione degli illeciti amministrativi, il legislatore statale ha prescritto, come già segnalato, che copia del provvedimento contenente l'ordine di allontanamento sia trasmessa con «immediatezza» al Questore competente per territorio.

Incerta appare la possibilità per il Questore di effettuare verifiche sulla legittimità dell'atto. Perché esso possa esercitare eventualmente un potere di annullamento, anche in via di autotutela, è necessario prefigurare un rapporto gerarchico con i soggetti che adottano il provvedimento, rapporto che ricorre nel caso in cui l'organo accertatore individuato ai sensi dell'art. 13 della legge n. 689 del 1981 sia un appartenente alle forze statali di polizia. Facoltà che non dovrebbe sussistere nel caso di divieti adottati dall'amministrazione comunale nella persona del Sindaco e degli appartenenti alla polizia locale, salvo non ricondurre l'ordine di allontanamento alla categoria degli atti che sono attribuiti al Sindaco, quale Ufficiale del Governo, dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica ai sensi del primo comma dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000, e, di conseguenza, prospettare un potere gerarchico del Prefetto.

Dunque, il Questore è chiamato a svolgere un ruolo di raccordo tra le diverse amministrazioni: ad esso sono destinati ad affluire i molteplici

---

(39) Un ulteriore divieto di accesso o di stazionamento può essere disposto dal Questore ai sensi dell'art. 13 del decreto legge n. 14 del 2017 nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di locali pubblici, aperti al pubblico, ovvero in un pubblico esercizio di ristorazione e di somministrazione pasti e/o bevande.

provvedimenti emanati, nei confronti dello stesso trasgressore, dagli appartenenti alle diverse forze statali di polizia e alle polizie locali. A ciò dovrebbe concorrere il rafforzamento, prospettato dal legislatore, della cooperazione, informativa e operativa, e dell'accesso alle banche dati tra le forze di polizia e i corpi e servizi di politica municipale.

### *8. Considerazioni conclusive*

L'adozione del decreto legge n. 14 del 2017 conferma l'oramai consueto approccio emergenziale ai problemi della sicurezza delle comunità locali: un atto normativo adottato, così come si legge nelle premesse, per rispondere alla «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre strumenti volti a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori e di promuovere interventi volti al mantenimento del decoro urbano». Se il legislatore statale sul piano nazionale ha più volte fatto ricorso alla decretazione d'urgenza per affrontare le istanze di sicurezza provenienti dalle città, con le ordinanze sindacali si è preferito a livello locale dare risposte occasionali, temporanee e circoscritte. A sua volta l'indeterminatezza dello spazio di intervento sindacale, legato all'atipicità dei poteri straordinari, ha prodotto l'ulteriore conseguenza di attrarre nel perimetro della sicurezza urbana compositi e differenti bisogni emergenti dalle comunità territoriali: le ordinanze sindacali sono divenute lo strumento «generale» di governo delle più svariate problematiche locali. Nonostante il carattere emergenziale che ha accompagnato l'evoluzione della regolazione giuridica del fenomeno emerge dalla stessa una visione diversa: la sicurezza delle comunità locali nelle sue molteplici e diversificate dimensioni va affrontata secondo una prospettiva «ordinaria». Questo risultato può essere perseguito innanzitutto attraverso un'adeguata pianificazione capace di includere gli interventi sindacali in una più ampia ed integrata visione del governo della sicurezza delle città. Il decreto legge n. 14 del 2017 confeziona un articolato sistema pianificatorio basato su atti negoziali. Sul piano delle politiche pubbliche il ricorso agli strumenti consensuali ha consentito e consente di formalizzare stabili collaborazioni tra i diversi livelli di governo e di amministrazione e di disegnare una quanto più chiara e coerente ripartizione e programmazione temporale e finanziaria degli interventi da attuarsi a livello locale. Obiettivo che può essere raggiunto se a monte, come primo passo

della concertazione, si assume la rilevazione dei problemi, dei fabbisogni e dei mezzi a disposizione, e se a valle si attiva un adeguato sistema di verifica dell'adempimento degli impegni assunti e dell'adeguatezza degli interventi.

Le politiche pubbliche sia statali che locali devono, altresì, essere verificate nella loro efficacia ed eventualmente subire adattamenti in corso di applicazione. A questa esigenza si potrebbe rispondere non solo in occasione della definizione in sede di Conferenza Unificata delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata, ma anche procedendo all'individuazione, ai sensi del comma 4 dell'art. 3 del decreto legge n. 14 del 2017, sempre in sede di Conferenza Unificata, di adeguati strumenti e modalità di monitoraggio dell'attuazione degli specifici accordi tra Stato e Regioni per la promozione della sicurezza integrata. In questa prospettiva si muove, altresì, l'istituzione del Comitato metropolitano con compiti di analisi, valutazione e confronto sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio delle Città metropolitane.

Tuttavia, non possiamo tacere il rischio che la recente disciplina legislativa generi una eccessiva formalizzazione (e burocratizzazione) del processo di pianificazione e al contempo una ridondanza degli strumenti a disposizione dei diversi livelli di governo e di amministrazione.

Il modello negoziale dovrebbe offrire la cornice condivisa – e frutto di una determinazione paritaria – non solo per l'esercizio delle funzioni dei diversi attori pubblici, ma anche per lo svolgimento di attività di interesse generale in materia di sicurezza delle città da parte dei cittadini secondo il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'ultimo comma del medesimo articolo 118 della Costituzione. Tuttavia, il decreto legge n. 14 del 2017 non offre un raccordo tra gli strumenti di pianificazione e il ricorso da parte del Sindaco alle associazioni di osservatori volontari, altrimenti note come "ronde".

Continua, altresì, a mancare l'espressa previsione di un coordinamento tra quanto concordato con gli atti negoziali e l'esercizio dei poteri sindacali di ordinanza. Necessità non colta dal legislatore statale che nel ripensare con la legge n. 125 del 2008 le attribuzioni del Sindaco in materia di sicurezza urbana si è limitato a prescrivere una comunicazione preventiva al Prefetto dei provvedimenti in materia. Solo nel caso

che quest'ultimi comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei Comuni contigui o limitrofi, è stata prevista la convocazione da parte del Prefetto di un'apposita conferenza alla quale prendono parte i Sindaci interessati, il Presidente della Provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento. Né la lacuna è stata superata dal decreto legge n. 14 del 2017, con la previsione dell'istituzione del Comitato metropolitano co-presieduto da Prefetto e Sindaco metropolitano. Rispetto al protagonismo (e all'antagonismo) dei vertici politici delle amministrazioni territoriali gli strumenti negoziali dovrebbero contribuire a temperare il carattere unilaterale delle loro decisioni e ad indirizzarle nel solco della condivisione.

Alla promozione di un approccio "ordinario" alle problematiche securitarie locali dovrebbe concorrere anche la valorizzazione del potere regolamentare locale. Un intervento normativo locale in materia di sicurezza urbana non solo determinerebbe un riequilibrio nei rapporti tra l'organo monocratico e l'assemblea cittadina, ma potrebbe assicurare ad esso una maggiore legittimazione: l'imposizione di divieti o di comportamenti positivi sarebbe il frutto di un confronto e di una decisione ampia e condivisa, nonché il traguardo di un possibile processo partecipativo.

Al contempo il decreto legge n. 14 del 2017 non è riuscito a risolvere del tutto il groviglio definitorio che avvolge la sicurezza urbana. Se da un lato nella definizione di sicurezza urbana proposta all'art. 4 sono ricompresi soprattutto quei fenomeni che incidono sulla vivibilità e sul decoro delle città a prescindere da un legame con la commissione di reati, dall'altro i poteri di ordinanza attribuiti al Sindaco, quale Ufficiale di Governo, in materia di sicurezza urbana sono finalizzati, ai sensi del novellato art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000, a «prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità», ribadendo in tal modo l'indirizzo della Corte costituzionale sancito a partire dalla sentenza n. 196 del 2009, secondo il quale la sicurezza urbana va ricondotta alla tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati.

Sarebbe auspicabile circoscrivere l'ambito della sicurezza urbana solo alla vivibilità e al decoro delle città ed espungere da esso i riferimenti

alla sicurezza pubblica e, dunque, alla prevenzione e repressione di reati, e di conseguenza configurare i relativi poteri attribuiti alle amministrazioni comunali alla stregua di una funzione fondamentale.

Nell'atto normativo trova conferma il ruolo delle comunità locali nell'attivazione delle politiche di prevenzione e di contrasto al disagio e all'esclusione sociale quale fattore causale della criminalità. Ai tradizionali strumenti della prevenzione situazionale si affiancano misure di "prevenzione sociale" volte ad eliminare o ridurre i fattori criminogeni secondo una lettura eziologica della criminalità. Sottesa al decreto legge è la visione culturale in virtù della quale una comunità più integrata attua a suo modo una rete di protezione e controllo che affianca l'attività di prevenzione delle forze di polizia e al contempo contribuisce ad impedire il radicamento di fenomeni criminali.

Si insegue l'idea per la quale il recupero del tessuto urbano e la fruibilità degli spazi pubblici concorrono ad accrescere la sicurezza delle comunità locali. Permettere alla collettività di vivere la città in tutti i suoi spazi e favorire l'integrazione sociale non solo dovrebbero migliorare la qualità della vita delle persone, rafforzando la percezione di sicurezza che le amministrazioni locali si propongono di conseguire, ma al contempo dovrebbero funzionare come prevenzione e deterrenza per la criminalità.

Tuttavia, non possiamo tacere il rischio di una torsione securitaria delle politiche sociali, ovvero il rischio di risolvere i problemi sociali che attraversano le nostre città con interventi che hanno come finalità la sicurezza: non possiamo trasformare il governo locale nel governo della sicurezza.