

Alla ricerca della nozione di “sicurezza urbana”

di Alessandro Pajno

1. Secondo un indirizzo consolidato della Corte costituzionale la tutela dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata convivenza dei consociati nella comunità nazionale rappresenta il nucleo fondamentale delle nozioni di polizia e sicurezza pubblica, attribuite in via esclusiva allo Stato, e che quest'ultimo è abilitato a regolare con disciplina di dettaglio (C. Cost. 218/1988).

Le funzioni di pubblica di sicurezza o di polizia di sicurezza pubblica, sono, come è noto, distinte da quelle di polizia amministrativa, riservata alla competenza regionale e concernenti secondo un tradizionale insegnamento, le attività di prevenzione o repressione dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecate a persone o cose nelle attività ricomprese nelle materie di competenza regionale.

L'attualità del sopraindicato quadro concettuale, pur dopo le innovazioni introdotte dalla l. n. 59 del 1997, dal dlgs. 112 del 1998 e dalla l. cost. n. 3 del 2001, è stata riaffermata dalla Corte costituzionale. Questa infatti ha da una parte rilevato che la definizione delle funzioni e dei compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'art. 159 del dlgs. 112 “nulla aggiunge” alla nozione tradizionale tramandata dalla giurisprudenza della medesima Corte costituzionale; dall'altra ha affermato, con riferimento alla previsione contenuta nell'art. 117, comma 2, lett. n) Cost., che la materia “sicurezza” attribuita all'esclusiva potestà legislativa statale deve essere intesa come “sicurezza pubblica”, ciò come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico (C. Cost. 290/2001).

Se tale è il quadro generale riguardante le funzioni di sicurezza, sembra allora doversi ritenere che la nozione di “sicurezza urbana” non può che partecipare dell'uno e dell'altro ordine concettuale ed essere esaustivamente definita dal concorso di funzioni statali e non statali.

La sicurezza urbana da una parte evoca, infatti, l'idea della difesa di interessi pubblici primari, come l'integrità delle persone, la protezione dei possessi, sicché non può che rimandare all'esercizio di funzioni statali; dall'altra la stessa evoca l'idea dell'incremento della qualità della

vita della città, sicché non può che rimandare anche all'esercizio di compiti e funzioni locali, e comunque attribuiti alla disciplina legislativa regionale.

Una compiuta realizzazione delle esigenze connesse alla sicurezza urbana non può pertanto venire che dal concorso e dal coordinamento di funzioni e competenze diverse; ed è forse per tali ragioni che acquista un'importanza decisiva per la nozione di sicurezza urbana la previsione dell'art. 118, comma 3, Cost., che individua nella legge statale la fonte chiamata a disciplinare forme di coordinamento tra stato e regioni tra l'altro nella materie di cui alla lettera h) dell'art. 117, comma 2, Cost.

Qui è il caso di aggiungere che il riferimento al coordinamento tra stato e regioni nelle materie di cui alla lettera h) deve essere inteso come rivolto non soltanto al coordinamento delle funzioni di ordine pubblico e sicurezza pubblica con quelle di polizia locale, ma anche al coordinamento delle prime con un ordinato esercizio delle funzioni rientranti nella competenza regionale (urbanistica, etc.) in vista della soddisfazione di una domanda di sicurezza che concerne ad un tempo valori primari e qualità delle condizioni di vita del territorio.

2. È forse per le ragioni sopraindicate che la locuzione "sicurezza urbana" o "sicurezza del territorio" compare innanzitutto in una serie di leggi regionali volte per lo più a disciplinare "sistemi regionali di sicurezza integrata". È il caso ad esempio della legge regionale della Toscana n. 38 del 16 agosto 2001, che configura gli interventi nei settori della polizia locale, della sicurezza sociale, dell'educazione alla legalità, della formazione professionale, della riqualificazione urbana, dell'edilizia residenziale pubblica come strumenti per il concorso della regione all'ordinata convivenza civile e alla prevenzione dei fenomeni e delle cause della criminalità (art. 1, comma 2); della legge regionale della Lombardia n. 4 del 14 aprile 2003 che evoca la sicurezza urbana come condizione primaria per un ordinato svolgimento della vita civile ed indica gli strumenti (intese, accordi, collaborazioni istituzionali) per il raggiungimento di questo obiettivo; della legge regionale della Campania n. 12 del 13 giugno 2003 che fa riferimento alla promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio della regione da realizzarsi attraverso l'incentivazione di forme di collaborazione tra forze di polizia statale e locale; delle successive leggi regionali o provinciali volte a disciplinare le funzioni di polizia locale e nello stesso tempo a porre disposizioni in materia di sistemi integrati di sicurezza (l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24; l.r. Liguria 24 dicembre 2004, n. 24 e 1 agosto 2008, n. 31; l.r. Valle D'Aosta 19 maggio 2005, n. 11; l.p. Trento 27 giugno 2005, n. 8; l.r. Calabria 10 gennaio 2007, n. 15; l.r. Sardegna 23 agosto 2007, n. 9; l.r. Piemonte 10 dicembre 2007, n. 23).

La “sicurezza urbana” non viene, dunque, definita, ma trova il suo fondamentale strumento attuativo nella realizzazione di forme di coordinamento e di collaborazione istituzionale. Non è così individuato il contenuto concettuale quanto l’insieme degli strumenti necessari per raggiungere l’obiettivo. Si punta più che ad una definizione di tipo ontologico ad una caratterizzazione di tipo funzionale.

Anche l’esperienza delle iniziative statali si iscrive in un senso convergente con le indicazioni che vengono dalla legislazione regionale. È noto infatti che negli anni novanta il Ministero dell’interno ha promosso il ricorso ai “patti per la sicurezza”, che al di là delle diversità che li caratterizzano hanno in comune l’idea del coordinamento dell’intervento statale con l’intervento regionale e locale come strumento per realizzare una risposta adeguata alle esigenze di sicurezza anche dei centri urbani. Nella stessa logica si iscrive la disposizione della legge finanziaria per il 2007 in cui si prevede che per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, il Ministro dell’interno e, per sua delega, i prefetti, possono stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali (art.1, comma 439, della legge 296/2006).

Proprio perché la nozione di sicurezza urbana appare partecipe di contenuti riguardanti funzioni statali e non statali ad un tempo, unite in un unico contesto, si reputa corretta la scelta delle leggi regionali di invocare la nozione, ma non di definirla, mentre la legge statale in quanto volta a coordinare funzioni di ordine e sicurezza pubblica con funzioni regionali e comunque non statali, sembra essere il luogo naturale per una più compiuta indicazione della relativa nozione. In ogni caso il coordinamento nelle sue varie forme appare lo strumento indispensabile per realizzare pienamente tutte le esigenze connesse alla sicurezza urbana. In un certo senso la relativa nozione sembra qualificarsi prima che per i suoi contenuti oggettivi, per i profili strumentali e funzionali che sembrano necessariamente caratterizzarla.

3. Il quadro sopra delineato ha di recente registrato un significativo cambiamento dal momento che è adesso intervenuta la legge statale a disciplinare la sicurezza urbana. Non si tratta però della legge di coordinamento ai sensi dell’art. 118, comma 3, Cost., ma di una novella dell’art. 54 del testo unico degli enti locali volta a disciplinare innovativamente le attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale.

L'art. 6 del d.l. n. 92 del 2008 convertito dalla legge n. 125 del 2008 nel ridefinire le funzioni del sindaco quale ufficiale di governo dispone che lo stesso possa con atto motivato adottare provvedimenti, anche contingibili ed urgenti, anche al fine di eliminare gravi pericoli che minacciano la "sicurezza urbana". Quest'ultima diviene così uno degli ambiti dell'intervento del sindaco quale ufficiale di governo, sicché sembra che si sia di fronte non ad una definizione con legge statale di un ambito funzionale che riguarda sia lo stato che regioni ed enti locali, ma ad una sorta di attrazione alla competenza amministrativa statale di tutti gli interventi che riguardano la "sicurezza urbana". Questa è assicurata dal sindaco, ma a condizione che egli operi non come rappresentante della comunità, ma come ufficiale di governo. Sembra essere questo il prezzo di una norma che utilizza le funzioni per definire il contenuto dei poteri attribuiti all'organo monocratico locale.

L'art. 6 non si limita, peraltro, a prevedere la possibilità di interventi del sindaco con riferimento alla sicurezza urbana; il legislatore infatti al comma 4 bis del medesimo articolo demanda, forse preoccupato di fornire una più puntuale definizione dell'ambito concettuale dei poteri ivi disciplinati, 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 all'incolumità pubblica e alla sicurezza urbana".

Appare francamente singolare che la legge statale, chiamata a definire i nuovi poteri del sindaco quale ufficiale di governo, rinunci poi a disciplinare l'ambito dell'esercizio di tali poteri, ed addirittura a fissare la definizione della nozione di sicurezza urbana che costituisce il contenuto concettuale a cui deve riferirsi il legittimo esercizio del potere, per affidare tali compiti ad un decreto del Ministro dell'interno, peraltro di incerta natura.

La norma pone con evidenza un problema di legittimità costituzionale sia con riferimento all'art. 117, comma 2, Cost. che affida alla legge e non ad atti amministrativi (o regolamentari) la disciplina delle materie di competenza tanto statale quanto regionale, sia con riferimento all'art. 118 Cost. per quanto riguarda l'allocazione delle funzioni con uno strumento diverso dalla legge.

La norma, inoltre, non precisa la natura dell'atto chiamato a definire l'ambito di applicazione dei poteri del sindaco e la nozione di sicurezza urbana; in assenza di qualunque indicazione si dovrebbe comunque ritenere che la disciplina di cui al comma 4 bis dell'art. 6 del citato decreto legge debba essere adottato almeno con atto di natura regolamentare, anche se si può

legittimamente dubitare della possibilità di un semplice regolamento ministeriale di esecuzione di integrare in modo così significativo la norma di legge.

Va infine segnalato che l'art. 6, comma 6, del decreto legge prevede che per motivi di sicurezza urbana il sindaco possa modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché di intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4. Anche in questo caso il sindaco agisce quale ufficiale di governo (come reso evidente dal riferimento della norma ai "provvedimenti di cui al comma 4"), anche in relazione ad ambiti materiali che sembrano ricadere astrattamente nella competenza residuale delle regioni. Si deve ritenere peraltro che in questi casi il sindaco eserciti vere e proprie funzioni di ordine pubblico, sicché la modifica degli orari degli esercizi commerciale e degli orari di apertura al pubblico degli uffici localizzati nel territorio non deve essere intesa come esercizio di una competenza ordinaria e generale (che non spetta all'autorità statale e neanche al sindaco come organo monocratico), ma come attribuzione di un potere straordinario da esercitare in presenza di circostanze specificamente individuate e per un periodo di tempo limitato. La norma in realtà sembra aver attribuito al sindaco un potere di ordinanza in materie connesse con l'ordine pubblico, da sempre esercitato dal prefetto.

Va infine ricordato che secondo un indirizzo giurisprudenziale anche di recente riaffermato dal giudice amministrativo i provvedimenti adottati dal sindaco in qualità di ufficiale di governo possono essere annullati dal prefetto (da ultimo Cons. Stato, 23 giugno 2008, n. 3076).

4. La previsione di cui all'art. 6, comma 4 bis, del d.l. 92 del 2008 ha trovato attuazione con il decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008 con il quale si è provveduto a definire le nozioni di incolumità pubblica e di sicurezza urbana (art. 1) e a delimitare l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui allo stesso art. 6, commi 1 e 4, attraverso una tipizzazione degli interventi del sindaco ammessi in sede di esercizio delle funzioni di ufficiale di governo (art. 2).

L'articolo 1 del decreto ministeriale piuttosto che porre una indicazione del contenuto concettuale della sicurezza urbana da di essa una definizione attraverso le forme, i luoghi e le finalità della tutela. La sicurezza urbana viene, infatti, definita come un "bene pubblico" da tutelare attraverso attività poste a difesa del rispetto delle norme che regolano la vita civile nell'ambito delle comunità locali, al fine di migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale. Appare evidente che si è di fronte non ad una definizione in senso

proprio, ma alla generica indicazione di un programma di attività che sembra implicare esercizio di funzioni e poteri non solo statali, ma anche regionali e locali.

Maggior contenuto definitorio sembra avere l'articolo 2 del medesimo decreto ministeriale che nel tentativo di definire l'ambito degli interventi sindacali collega la possibilità di esercitare il relativo potere alle "situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi", "le situazioni in cui si verificano comportamenti che determinano lo scadimento della qualità urbana", "le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano", "i comportamenti che possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi".

In realtà la definizione contenuta all'art. 2 introduce una serie di categorie generali che tendono a dare all'elencazione contenuta nel medesimo articolo un carattere non tassativo ma esemplificativo.

Dall'enumerazione delle fattispecie di cui all'art. 2 sembra prevalere una lettura in qualche modo più sul versante tradizionale dell'ordine e della sicurezza pubblica che su quello del recupero e del miglioramento delle condizioni anche urbane per l'integrazione sociale. Il sindaco interviene per "prevenire e contrastare" e con un'ottica sostanzialmente mirata almeno in prevalenza alla rimozione di singole situazioni ritenute lesive della decenza pubblica (accattonaggio, prostituzione etc.) o del decoro urbano (abusivismo commerciale, illecita occupazione di suolo pubblico) e di alcuni diritti legati al libero possesso dei beni (danneggiamento al patrimonio) piuttosto in una ottica di rilancio della qualità del tessuto urbano e sociale. In questa prospettiva la sicurezza urbana rischia di connotarsi prevalentemente per profili legati alla nozione tradizionale di ordine pubblico, con la perdita di quei profili legati all'esercizio delle competenze non statali connesse con la qualità dell'ambiente urbano e del territorio. In un certo senso più il sindaco si fa ufficiale di governo meno sembra realizzarsi un sistema integrato di sicurezza.