

La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa

di Alessandro Pajno

Nota per il gruppo di Astrid su “Sicurezza e sicurezze” - Bozza 13/01/2009

Sommario: 1. Sicurezza come nozione plurale - 2. La disciplina positiva: le sicurezze - 3. Sicurezza pubblica e polizia amministrativa. Il sistema costituzionale ed il valore del coordinamento - 4. La sicurezza urbana - 5. Legislazione regionale ed iniziative statali - 6. Il nuovo art. 54 del D. Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL): sicurezza urbana e poteri del sindaco quale ufficiale di governo - 7. I profili problematici - 8. I poteri del sindaco in tema di sicurezza urbana: il quadro costituzionale ed i caratteri strutturali - 9. La sicurezza urbana come sicurezza pubblica minore - 10. Il D.M. 5 agosto 2008 - 11. La sicurezza urbana come programma - 12. Gli ambiti di applicazione dei poteri del sindaco - 13. Disciplina complessiva della sicurezza urbana e caratteri del potere di ordinanza: la giurisprudenza più recente - 14. Le ordinanze dei sindaci: sicurezza urbana ed inflazione normativa - 15. Classificazione delle ordinanze ed ambiti di intervento: l'abuso di bevande alcoliche - 16. La tutela del patrimonio pubblico: il divieto di stazionamento. Le ordinanze di sgombero - 17. L'intralcio alla pubblica viabilità. Il divieto di bivacco - 18. L'accattonaggio - 19. La prostituzione su strada - 20. Qualche riflessione conclusiva.

1. Sicurezza come nozione plurale

Quella di sicurezza è una nozione che fatica ad essere definita esclusivamente con riferimento al proprio contenuto concettuale, a prescindere da una ulteriore qualificazione che, in qualche modo limitandola, contribuisca a specificarla. Sotto questo profilo, la stessa sembra contrassegnarsi per un carattere specificamente *relazionale*: nel senso, cioè, che essa è normalmente destinata ad incontrarsi con un'altra, in riferimento alla quale acquista un significato concreto il suo contenuto concettuale.

Il carattere *relazionale* della nozione di sicurezza contribuisce a mettere in luce un ulteriore profilo: proprio perché la sicurezza implica sempre la necessità di una relazione, le esigenze da essa sottese non possono, normalmente, essere soddisfatte da interventi che gravano su di un solo soggetto istituzionale, ma dal coordinamento e dall'integrazione di attività di soggetti istituzionalmente diversi.

La sicurezza disvela così il suo carattere *plurale* nel duplice senso dell'esistenza di tipologie diverse di sicurezza e della normale necessità di più interventi per la soddisfazione della domanda che di essa fanno i destinatari o gli utenti.

La sicurezza può essere pensata in relazione ad interi sistemi (ad esempio, il sistema istituzionale) ovvero in relazione agli individui. Sotto il primo profilo, la sicurezza può essere

definita come il grado in cui il sistema in questione, nelle sue varie componenti (informative, decisionali, operative), riesce a svolgere le funzioni che gli sono deputate in condizioni di rischio accettabili; in pratica ad agire come se il rischio non esistesse o fosse ridotto al minimo.

La sicurezza va, così, considerata in funzione dell'utilità e dell'efficienza complessiva del sistema, secondo un approccio flessibile che consenta di rispondere efficacemente con le proprie dinamiche alle perturbazioni che possono colpirlo. La stessa sicurezza va considerata come un sistema interconnesso di misure diverse (ed in questo senso plurali), ma legate insieme da un quadro unitario.

Riferita invece alle persone ed ai loro diritti, la sicurezza evoca, da una parte, l'idea del pericolo, del rischio incombente, e dall'altra quella del pacifico godimento dei propri beni e dei propri diritti. In questo senso, la sicurezza implica sempre una relazione con il pericolo (che viene tenuto lontano) e con i beni ed i diritti di cui tende ad assicurare la fruizione pacifica.

Si conferma così la natura eminentemente "relazionale" e "plurale" della nozione di sicurezza: relazionale perché il suo significato e la sua nozione si completa sempre grazie ad una nozione ulteriore che la specifica, plurale perché la stessa necessità di essere completata grazie ad una ulteriore contenuto concettuale evidenzia che non può esservi un solo significato specifico di sicurezza, ma tante quante sono le nozioni ulteriori che possono specificarlo.

E' quindi per le ragioni sopra esposte che nell'ordinamento esistono nozioni diverse di sicurezza, che si differenziano in relazione all'aggettivo od al sostantivo che qualifica o definisce quest'ultima; si parla, così, di sicurezza pubblica, di sicurezza sociale, di sicurezza ambientale, sanitaria, di sicurezza del lavoro, della navigazione, dei mercati.

E così, la sicurezza pubblica, intesa come tutela della collettività, viene normalmente associata alla nozione di ordine pubblico e di incolumità pubblica, ed alla tutela dei beni e degli interessi primari sui quali si regge l'ordinata convivenza civile; la sicurezza sociale a quel complesso degli interventi e programmi pubblici che tendono a garantire a tutti i cittadini una esistenza libera e dignitosa; la sicurezza ambientale a quegli interventi volti ad assicurare il mantenimento e la corretta fruizione dell'ecosfera; la sicurezza sanitaria alle misure volte a realizzare la tutela della salute; la sicurezza alimentare a quel complesso di misure volte a garantire la protezione della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti; la sicurezza del lavoro a quel complesso di misure atte a garantire la prevenzione degli infortuni e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro; la sicurezza della navigazione a tutto il complesso delle misure e di interventi volti a garantire il trasporto marittimo ed aereo; la sicurezza dei mercati alle misure volte a tutelare la libertà dei traffici e la certezza e correttezza degli scambi.

2. La disciplina positiva: le sicurezze

Il carattere eminentemente “plurale” della nozione di sicurezza è, dall’altra parte, reso palese dalla stessa legislazione, costituzionale ed ordinaria. Già la carta costituzionale utilizza secondo diversi significati la locuzione sicurezza, mentre altre previsioni costituzionali possano essere ricondotte ad essa.

E così, essa viene ora evocata per indicare l’autorità (appunto di pubblica sicurezza) che può, in casi eccezionali di necessità ed urgenza, previsti dalla legge, adottare provvedimenti provvisori che incidono sulla libertà personale (art. 13 Cost.) o per indicare le misure, alle quali sulla base di una esplicita previsione di legge, può esser sottoposta la libertà personale; altre volte viene configurata come il limite estremo che può incidere su diritti costituzionalmente garantiti o condizionarli (artt. 16 e 17 Cost., per la libertà di circolazione e di riunione; art. 41 per il diritto di libera iniziativa economica).

Altre previsioni costituzionali, pur non menzionandola espressamente, costituiscono il fondamento costituzionale della sicurezza del lavoro e della sicurezza ed assistenza sociale (art. 38 Cost.); altre volte, ancora, la sicurezza identifica delle vere e proprie “materie” rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (“ordine pubblico e sicurezza”, art. 117, secondo comma, lett. n)), od in quella concorrente (“tutela e sicurezza del lavoro” art. 117, terzo comma, Cost.). Il pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica costituisce uno dei presupposti per l’esercizio del potere sostitutivo di cui all’art. 120, secondo comma, Cost., mentre “ragioni di sicurezza nazionale” possono legittimare lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della giunta regionale (art. 126 Cost.).

Al bene della sicurezza possono, poi, essere riferite le previsioni costituzionali riguardanti la tutela del risparmio e dei mercati finanziari; la tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e)), la previdenza sociale (art. 117, secondo comma, lett. q)), la protezione dei confini nazionali e la profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lett. q)), la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art. 117, secondo comma, lett. s)), la tutela della salute, l’alimentazione, la protezione civile, il governo del territorio, l’ordinamento della comunicazione, la previdenza complementare (art. 117, terzo comma, Cost.).

Non diversamente, la legislazione ordinaria fa spesso riferimento a nozioni diverse di sicurezza, il cui contenuto concettuale è specificato dalla qualificazione che la accompagna. L’ordinamento conosce, così, le funzioni di sicurezza pubblica, attribuite in via esclusiva allo stato (art. 4, d.p.r. n. 616 del 1977; art. 159 d.lgs. n. 112 del 1998), e che riguardano, secondo il tradizionale indirizzo della giurisprudenza costituzionale, il settore riservato allo stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico (Corte cost., sent.

n. 290 del 2001); la sicurezza della Repubblica, intesa come l'insieme delle misure riguardanti la politica informativa per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche (l. n. 124 del 2007); la sicurezza sociale, vista come il complesso degli interventi e dei programmi pubblici che, in attuazione dei dettami costituzionali, tendono a garantire a tutti i cittadini - lavoratori e no - i mezzi per una esistenza libera e dignitosa (l. n. 335 del 1995); la sicurezza alimentare, considerata come la garanzia di un livello elevato della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, e realizzata attraverso una serie di controlli lungo la filiera produttiva e distributiva degli alimenti (Reg. CE n. 175 del 2002; d.lgs. n. 155 del 1997). Si parla altresì, con riferimento non a specifiche definizioni normative, ma ad una serie di disposizioni che, considerate nel loro complesso, appaiono idonee a fondare il relativo concetto, di sicurezza sussidiaria (o privata), intendendo con essa quelle forme che attenendo alla tutela di interessi diversi da quelli primari, tradizionalmente ricompresi nella nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica, possono, a certe condizioni essere affidati non alla forza pubblica ma a soggetti privati (si pensi, ad esempio, agli artt. 133-141 del T.U. 773 del 1931, ed agli artt. 249-260 del Regolamento per l'esecuzione del T.U. R.D. n. 635 del 1940, ovvero alle disposizioni di cui all'art. 5 del D.L. 18 gennaio 1992 n.9, convertito con la L. n. 217 del 28 febbraio 1992, con cui è stato previsto l'affidamento in concessione dei servizi di controllo esistenti nell'ambito aeroportuale, per il cui espletamento non era previsto l'esercizio di pubbliche potestà).

Si è, in questa prospettiva, parlato di una teoria della sicurezza integrata europea, (L. Ortega Alvarez) idonea ad assicurare l'importanza del principio di solidarietà nel diritto europeo, volta a ricomprendere la protezione contro minacce diverse, all'integrità personale, al benessere ed alla vita individuale ed associata, e caratterizzata dal fatto che nel linguaggio giuridico il sostantivo sicurezza viene accoppiato ad aggettivi diversi (Chiti -Mattarella).

Più specificatamente, va ricordato che il Trattato di Amsterdam ha definito quale obiettivo specifico dell'Unione Europea la "progressiva creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia", mentre il Trattato di Nizza (2000) ha proclamato un vero e proprio diritto alla sicurezza di ogni individuo, inserendolo, al Capo I, tra le libertà fondamentali.

La considerazione della "sicurezza europea" sembra, pertanto contrassegnarsi per il carattere "elastico" (Chiti- Mattarella) della relativa nozione (se non, addirittura, per la sua indeterminatezza): circostanza questa che conferma il suo carattere sostanzialmente plurale.

Dal quadro normativo sopra delineato risulta, pertanto confermato il carattere eminentemente plurale della sicurezza, in un duplice senso.

Sotto il profilo oggettivo, il generico bene pubblico della sicurezza viene, infatti, esattamente individuato attraverso le ulteriori specificazioni che lo caratterizzano, e che rimandano al complesso

normativo che lo riguarda ed ai diversi agenti istituzionali deputati ad assicurare la relativa tutela; sotto il profilo soggettivo - e cioè del soggetto destinatario della sicurezza e titolare del relativo diritto - risulta palese che l'esigenza complessiva di sicurezza è soddisfatta soltanto attraverso il concorso delle diverse *forme di sicurezza*.

E poiché ad assicurare le diverse forme di sicurezza sono deputati diversi agenti istituzionali e diversi ordinamenti di settore, risulta palese che la sicurezza rivela il suo volto plurale anche con riferimento alle diversità e varietà dei soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Province, Comuni, enti pubblici, società, associazioni) che sono chiamati ad assicurarli.

In questo quadro caratterizzato da una dimensione "plurale" si inserisce a pieno titolo anche la c.d. "sicurezza urbana".

3. Sicurezza pubblica e polizia amministrativa

E' noto che, secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte Costituzionale, il contenuto del concetto di *ordine pubblico* è dato da quei beni giuridici fondamentali e da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla costituzione ed alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata convivenza dei consociati nella comunità nazionale (Corte Cost. sent. N. 218 del 1988).

La tutela di tali interessi pubblici primari – tra i quali rientrano l'integrità fisica e psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed il rispetto e la garanzia di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l'esistenza dell'ordinamento – rappresenta il nucleo fondamentale delle funzioni di *polizia di sicurezza pubblica*, attribuite in via esclusiva allo Stato dall'art. 4 del D.P.R. n. 616 del 1977, e che lo stesso Stato è abilitato a svolgere o regolare, attraverso una disciplina di dettaglio (Corte Cost. n. 218 del 1988; n. 77 del 1987).

Le funzioni di *pubblica sicurezza*, riservate allo Stato in quanto riguardanti le misure repressive e preventive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico si riferiscono, pertanto, alle attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, in senso stretto (Corte Cost. n. 218 del 1998, cit.), e cioè alle attività volte alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico.

Da tali funzioni si distinguono, peraltro, quelle di polizia amministrativa, riguardanti le attività di prevenzione o repressione dirette ad evitare danni e pregiudizi che possono essere arrecati da persone o cose nello svolgimento di attività ricomprese in materia di competenza regionale (Corte Cost. n. 218 del 1998, cit.).

Il quadro concettuale sopra delineato deve essere ritenuto pienamente attuale pur dopo le innovazioni introdotte dalla L. n. 29 del 1997, dal D.lgs. n. 112 del 1998 e dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

La perdurante attualità di tale quadro è stata, infatti espressamente confermata dalla Corte Costituzionale: questa, da una parte ha espressamente sottolineato che la definizione della funzione e dei compiti amministrativi relativi all'ordine ed alla sicurezza pubblica, contenuti nell'art. 159 del D.lgs. n. 112 del 1998 "nulla aggiunge" alla tradizionale nozione tramandata dalla giurisprudenza della stessa Corte, "nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni giuridicamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento" (Corte Cost. sent. n. 290 del 2001); dall'altra ha affermato, con riferimento alla previsione contenuta nell'art. 117, lettera h), Cost., nel testo introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che la materia "sicurezza", riservata alla esclusiva potestà legislativa statale, deve essere restrittivamente intesa come "sicurezza pubblica", e cioè, secondo l'indicazione della giurisprudenza costituzionale, come "settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico" (Corte cost. sent. n. 290 del 2001).

Dal sopra delineato quadro normativo appare, così, palese, che il nuovo Titolo V della Costituzione se da una parte non ha inciso sulla tradizionale riserva statale sulle funzioni di sicurezza (pubblica), riferita alla tutela degli interessi primari sopra ricordati, dall'altra, ha espressamente dato rilievo costituzionale alle funzioni di polizia amministrativa locale. Si tratta di altre funzioni, proprie degli enti locali, ma rientranti nella competenza legislativa regionale, che, in quanto attinenti anch'essi alla prevenzione o repressione, sia pure di danni e pregiudizi eventualmente collegati allo svolgimento di attività connesse con materie non rientranti nella competenza statale, costituiscono anch'esse funzioni di sicurezza. Di ciò, infatti, non può dubitarsi, sol che si tenga presente che le stesse, da una parte sono espressamente ricordate accanto a quelle tradizionali di "ordine pubblico e sicurezza", sia pure per essere distinte da esse (art. 117, secondo comma, lett. h), dall'altra possono essere coordinate, secondo forme previste dalla legge statale, con quelle di ordine e sicurezza pubblica (art. 118, ultimo comma, Cost.).

Si può pertanto affermare che nel quadro costituzionale, quale risulta dopo la legge costituzionale n.3 del 2001, anche la sicurezza in "senso stretto" conferma in qualche modo il suo carattere plurale: la relativa domanda del cittadino è soddisfatta sia dall'esercizio e dalle funzioni statali (di ordine e sicurezza pubblica) che da quelle di polizia amministrativa locale, e soprattutto dal loro coordinamento, che stabilisce nel concreto, attraverso la legge statale, le relative modalità.

In questo quadro, un ruolo speciale deve essere riconosciuto alla legge statale di cui all'art.118, ultimo comma, Cost., che prevedendo forme di coordinamento tra "Stato e regioni" nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117, da una parte fa un chiaro riferimento alle *funzioni amministrative* (le cui forme di coordinamento sono appunto stabilite dalla

legge statale) e non alle funzioni legislative (il coordinamento è posto come legge statale), dall'altra non limita il coordinamento alle sole funzioni di ordine e sicurezza pubblica ed a quelle di polizia amministrativa locale; ad essere coordinate, infatti, in forza della legge prevista dalla norma costituzionale, non sono soltanto le funzioni amministrative connesse con l'ordine e la sicurezza pubblica con quella di polizia amministrativa locale, ma le funzioni statali di pubblica sicurezza con l'intera gamma delle funzioni amministrative connesse con la potestà legislativa regionale, e quindi sia con quelle concernenti in senso stretto la polizia amministrativa locale, sia, più in generale, con quelle connesse alla promozione dei valori connessi con le materie di legislazione concorrenti ed esclusive delle regioni (urbanistica, formazione, istruzione, tutela della salute).

Tale esito risulta evidente con riferimento alla materia di cui all'art. 117, secondo comma lett. b), Cost. (le iniziative in materia di immigrazione devono essere coordinate con quelle rientranti nelle competenze regionali, al fine di rispondere alle domande di inclusione sociale connesse con l'immigrazione) e deve essere affermato anche in relazione alle materie di cui all'art.117, secondo comma lett. h), Cost..

La ratio delle disposizioni dell'art. 118, ultimo comma, Cost., sta infatti proprio nel rendere palese che una risposta esaustiva alla domanda complessiva di sicurezza del cittadino può venire soltanto dall'insieme coordinato di misure preventive e repressive (connesse con la tradizionale competenza statale in materia di sicurezza pubblica e con le polizie amministrative locali) e di misure di promozione sociale e della qualità della vita connesse con le materie di competenza regionale.

4. La sicurezza urbana

E' in questo spazio, concettuale prima ancora che giuridico, che si colloca la sicurezza urbana, come esperienza caratterizzata da profili riconducibili alla nozione tradizionale di sicurezza pubblica, e da profili propri dell'intervento dei poteri locali; sicché essa pare costituire, alla fine una realtà che non può essere esaustivamente definita se non dal concorso di funzioni statali e funzioni non statali.

Essa, infatti, da una parte evoca 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 sembra suggerire un intimo collegamento con la qualità della vita della città sicché non può che rimandare anche all'esercizio di compiti e funzioni locali (o non statali), comunque disciplinati dalla fonte legislativa regionale.

La locuzione "urbana", predicata con riferimento alla "sicurezza", non indica, soltanto un ambito speciale all'interno del quale assicurare la sicurezza (e cioè la prevenzione e repressione

rispetto ai danni potenziali), ma anche un valore (la città sicura ed accogliente), da preservare, garantire e promuovere proprio perché la sicurezza che si intende garantire (la sicurezza della città) non può essere assicurata senza una adeguata promozione delle qualità stesse dei servizi, delle infrastrutture e dell'arredo urbano. Ciò significa che la sola prevenzione dei pericoli e la repressione di comportamenti indicati come dannosi, pur utili, appaiono in realtà inidonee a realizzare una vera "sicurezza urbana"; e che, d'altra parte, la semplice promozione di servizi, se non garantita stabilmente attraverso un'attività di prevenzione e repressione dei pericoli, appare in qualche modo insufficiente ad assicurare una stabile qualità della vita nelle città, e cioè la *sicurezza urbana*.

Non a caso, è stato di recente ricordato (Vandelli) che, anche secondo la letteratura internazionale, la sicurezza urbana tende a distinguersi dai concetti tradizionali di sicurezza e di ordine pubblico, e che il riferimento al contesto urbano "allude anche agli attori istituzionali che hanno la responsabilità, a livello locale, di farsi carico dei problemi dei cittadini." La sicurezza urbana non è infatti una nuova "materia" (Vandelli), 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.

E' per tali ragioni che per la nozione di sicurezza urbana acquista, come si è visto, una importanza decisiva la disposizione dell'art. 118, comma 3 Cost., che individua nella legge statale la fonte chiamata a disciplinare forme di coordinamento tra stato e regioni nelle materie di cui alla lettera h) dell'art. 117, comma secondo, Cost., in una accezione che estende il coordinamento di queste anche ad un esercizio ordinato di funzioni rientranti nella competenza regionale o locale (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.

5. Legislazione regionale ed iniziative statali

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.R. 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.

6. Il nuovo art. 54 del D. Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL): sicurezza urbana e poteri del sindaco quale ufficiale di governo

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, peraltro, della legge di coordinamento prevista dall'art. 118, comm. 3, Cost., ma di una novella dell'art. 54 del D. Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (T.U. sull'ordinamento degli enti locali) volta a disciplinare individualmente le attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale.

L'art. 54 D. Lgs. 267 del 2000, nel testo adesso introdotto dall'art. 6 del D.L. n.92 del 2008, dopo aver indicato al comma 1 le attribuzioni del sindaco quale ufficiale del governo, e dopo aver sottolineato il ruolo del medesimo nel concorrere ad assicurare “anche la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statale, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'Interno”, Autorità nazionale di pubblica sicurezza, dispone, al comma 4 che il medesimo sindaco, quale ufficiale di governo,” adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili ed urgenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire ed eliminare i pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.”

La stessa disposizione prevede che tali provvedimenti siano preventivamente comunicati al Prefetto “ anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione”.

La sicurezza urbana fa, così, il suo ingresso nell'ordinamento positivo come ambito specifico di intervento del sindaco quale organo statale; forse peraltro, a causa delle incertezze sulla portata dell'innovazione, il nuovo art. 54 co. 4 bis del TU. prevede che con decreto del Ministro dell'Interno sia disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 e cioè, delle disposizioni riguardanti le funzioni del sindaco in materia di sicurezza pubblica, ordine pubblico e sicurezza urbana. Per ragioni di sicurezza urbana il sindaco “può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, e d'intesa con i responsabili territorialmente competenti, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio. Rispetto ai poteri in materia è riconosciuto al Prefetto un potere sostitutivo del sindaco (art. 54, comma 11), mentre al Ministro dell'Interno è riservata l'adozione di atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni del sindaco quale ufficiale del governo.

La disciplina sopra ricordata pone problemi significativi in ordine alla nozione ed alle funzioni di sicurezza urbana, alla fonte utilizzata, ai poteri riconosciuti ai sindaci ed ai provvedimenti che nel relativo esercizio dei medesimi possono essere adottati.

Quanto ai corollari della sicurezza urbana, si è visto che il nuovo testo dell'art. 54 del T.U. fa di esso un ambito di intervento del sindaco quale organo statale: deriva da ciò che la stessa viene

costruita come una funzione eminentemente statale, anche se esercitata dal rappresentante della comunità locale. La norma non si limita, pertanto, ad identificare un ambito funzionale che, secondo le indicazioni sopra fornite, avrebbe dovuto riguardare sia competenze statali che non statali, ma attribuisce alla competenza statale tutti i possibili interventi riguardanti la sicurezza urbana. Questa è, così, assicurata dal sindaco, ma a condizione che il medesimo operi non come rappresentante della comunità locale, ma come ufficiale del governo.

Viene, in questo modo, oggettivamente favorita una nozione di sicurezza urbana che sostanzialmente la assimila a quella tradizionalmente di competenza statale e che fa di essa una sorta di *sicurezza pubblica minore*, con la pretermissione dei profili legati alla promozione, allo sviluppo ed al recupero dell'ambiente urbano. La nozione sembra, così, progressivamente allontanarsi dall'idea di una sicurezza realizzata attraverso il concorso di funzioni di soggetti diversi. In un'ottica del genere si pongono, espressamente le disposizioni che prevedono, in materia, poteri sostitutivi dei prefetti e la possibilità di atti di indirizzo ministeriale.

Il nuovo testo dell'art. 54 del T.U. degli enti locali, pur suggerendo una nozione di sicurezza urbana, del tipo di quella sopra indicata, si rifiuta espressamente (e paradossalmente) di definirla, demandandone la definizione ad un apposito provvedimento ministeriale, al quale è altresì attribuito il compito di disciplinare anche l'ambito di applicazione delle disposizioni poste dalla legge con riferimento alle attribuzioni del sindaco in tema di servizi di competenza statale.

7. I profili problematici

Si evidenziano, così, i profili problematici connessi con le fonti prescelte per disciplinare la sicurezza urbana. Se infatti nessun dubbio, può, ovviamente porsi con riferimento alla scelta di intervenire, sul tema, con legge statale, appare francamente paradossale che la stessa legge per un verso si ponga il problema della nozione di sicurezza urbana, e per l'altro rinunci, nello stesso tempo a delinearne il contenuto, affidandone il nucleo concettuale ad un semplice atto amministrativo; come paradossale appare il fatto che la legge statale, chiamata a definire i nuovi poteri del sindaco quale ufficiale di governo, rinunci poi ad indicarne il perimetro e l'ambito applicativo. La nozione di sicurezza urbana e l'ambito di applicazione delle norme relative, riguardando il presupposto fondamentale dei limiti dei relativi interventi, non possono che essere coperti da riserva di legge.

Deriva da ciò che la nuova disciplina introdotta con la modifica dell'art.54 del T.U. degli enti locali sembra offrire il fianco a significativi dubbi di costituzionalità sotto almeno tre diversi profili. In primo luogo la norma in questione, affidando le determinazioni del contenuto della nuova funzione e la fissazione del relativo ambito, e cioè dei *casi* e dei *modi* di esercizio del relativo

potere, destinato ad introdurre misure restrittive e repressive, ad una fonte non legislativa, sembra porsi in contrasto con il principio di legalità (art. 13 Cost.); in secondo luogo la disposizione sembra porsi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, Cost., che attribuisce alla legge e non ad atti amministrativi (o regolamentari) la disciplina di materie di competenza tanto quanto statale che regionale; in terzo luogo, infine, ove nel concreto le funzioni di sicurezza urbana dovessero essere identificate con quelle indicate con il decreto ministeriale di cui all'art. 54 Comma 4 bis, del T.U. 267 del 2000, ci si troverebbe di fronte ad una sostanziale allocazione di funzioni amministrative con atto diverso da quello legislativo, in violazione dell'art. 118 Cost.

Si deve poi rilevare che l'art. 54 co. 4 bis fa riferimento ad un decreto ministeriale, senza precisare la natura dell'atto chiamato a disciplinare l'ambito di applicazione dei poteri del sindaco quale ufficiale del governo e la stessa nozione di sicurezza urbana. Pur in assenza di indicazioni specifiche provenienti dalla legge appare palese che la disciplina volta a regolare l'esercizio dei poteri statali del sindaco ha natura integrativa di quella posta dalla legge, sicché si è di fronte ad un atto di chiara natura regolamentare; si tratterebbe in particolare di un regolamento ministeriale, anche se si può legittimamente dubitare dell'idoneità, sul piano della teoria delle fonti, di un regolamento ministeriale (e non approvato con delibera del Consiglio dei ministri) ad integrare in modo così significativo le norme di legge.

8. I poteri del sindaco in tema di sicurezza urbana: il quadro costituzionale ed i caratteri strutturali

Questioni assai rilevanti sono connesse con l'identificazione e la collocazione teorica dei poteri attribuiti al sindaco in materia di sicurezza urbana. Sul loro esercizio gravano i dubbi di legittimità costituzionale sopra indicati concernenti la struttura stessa della norma di legge e la definizione della nozione. Qui è il caso di sottolineare che la disposizione di cui all'art. 54 comma 4 del T.U. degli enti locali potrebbe adesso essere intesa come volta a riconoscere al sindaco, nell'esercizio di funzioni statali, *due ordini di poteri*: un potere (già esistente, secondo il vecchio testo della norma) di adottare, con atto motivato provvedimenti contingibili ed urgenti allo scopo di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica o la sicurezza urbana, ed un potere di adottare, nella stessa materia e con le medesime finalità di prevenzione e repressione provvedimenti *non* contingibili ed urgenti, ma, per dir così, a *regime*. Tale esito sembra essere implicato dalla presenza dell'avverbio "anche", che accompagna l'indicazione del potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti; tale presenza sembrerebbe da una parte ricognitiva dell'esistenza di un generale potere del sindaco di emanare ordinanze allo scopo di prevenire o di eliminare gravi pericoli per la sicurezza urbana, e dall'altra indurrebbe a qualificare come aggiuntivo il potere di

emanare provvedimenti contingibili ed urgenti. La norma evidenzerebbe, così, una sorta di *potere implicito* di ordinanza dei sindaci, al di là dell'urgenza, nella materia della sicurezza urbana e della pubblica incolumità. Si tratterebbe, in particolare, di un potere di adottare a regime ordinanze (libere) a contenuto normativo, capaci di contenere statuizioni generali ed astratte, che, pur non predicato ed affermato in via principale, accompagnerebbe il potere -espressamente richiamato- di intervenire, secondo la tradizione o con atti contingibili ed urgenti: un potere, forse più che *implicito*, quasi *dissimulato*.

Una interpretazione del genere delle norme in questione pone, peraltro numerosi problemi.

E' noto, innanzi tutto, il disfavore che accompagna, in linea generale, la configurazione di poteri amministrativi impliciti (o peggio ancora, dissimulati) risolvendosi esso in una sostanziale elusione al principio di legalità: altrettanto deve dirsi nei confronti dei poteri la cui presenza sembra soltanto accennata, ma non espressamente affermata.

In secondo luogo, un potere del genere in capo ai sindaci in riferimento alle funzioni statali, ove esistente, sarebbe del tutto nuovo: esso, infatti, non era originariamente previsto, dal T.U. n.267 del 2000, antecedentemente alla novella del 2008, e risulterebbe, così, problematicamente introdotto con quest'ultima.

Un esito del genere costituirebbe, peraltro, una novità per l'ordinamento, dal momento che un potere generale ed a regime del tipo di quello sopra ipotizzato non esiste, infatti, nemmeno in capo ai prefetti, e non è riconducibile nemmeno all'art. 2 del T.U. 18 giugno 1931 n. 773 (T.U. pubblica sicurezza) che, nel riconoscere al prefetto la facoltà di adottare provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica, chiarisce espressamente che ciò può avvenire "nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica".

Una interpretazione volta ad ammettere l'esistenza in capo ai sindaci per le funzioni statali, di un generale potere di ordinanza, al di fuori dei casi di necessità e di urgenza, porrebbe poi non indifferenti problemi di legittimità costituzionale. Il potere dell'autorità amministrativa di adottare ordinanze "libere" è stato, infatti, riconosciuto compatibile con il quadro costituzionale purché esercitato nel rispetto di alcuni "canoni" fondamentali, derivanti principalmente dal carattere amministrativo dei medesimi provvedimenti: efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità ed urgenza, adeguata motivazione, efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale, conformità ai principi dell'ordinamento giuridico

(Corte Cost. 2 luglio 1956 n.6). L'ordine concettuale ricordato è stato riaffermato dalla Corte Costituzionale quando, con sentenza 23 maggio 1961 n. 26, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza nei limiti in cui esso attribuisce ai prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

Significativamente, poi, la stessa Corte, nel pronunciarsi positivamente sulla legittimità costituzionale delle ordinanze sindacali previste dall'art. 20 del T.U. 383 del 1934, ha ricordato che tali provvedimenti, come quelli adottati ai sensi dell'art. 2 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, costituiscono ordinanze "libere" in quanto il loro contenuto è rimesso alla scelta discrezionale dell'organo agente, secondo quando richiesto dalle circostanze che ne impongono l'assunzione; circostanze che, proprio per fondare il relativo potere, non sono previste, né, di regola, sono prevedibili in astratto da specifiche disposizioni di legge. Le ordinanze libere sono, quindi anche "necessitate", e cioè fondate sull'urgente necessità, anche se adottate nell'esplicazione dei poteri soltanto giuridicamente prefigurati e possono contenere misure che, anche se disposte per una generalità di soggetti, sono sempre legati ai "limiti, anche temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare" (Corte Cost. 19 gennaio 1977 n. 4).

Un potere di ordinanza non strettamente legato ai presupposti della necessità ed urgenza, e/o non limitato nel tempo, si risolverebbe nell'introduzione di una misura normativa non necessitata, a carattere non temporaneo e contingente, in dissonanza al quadro che rende il potere in questione compatibile con il quadro costituzionale.

Si deve, pertanto, ritenere, nonostante la presenza dell'avverbio "anche" nel testo della norma, che il nuovo art. 54 comma 4 del T.U. 267 del 2000, abbia introdotto il potere dei sindaci di adottare (soltanto) atti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza urbana, per i quali valgono, ovviamente, i limiti delineati dalla Corte Costituzionale in relazione al potere di ordinanza.

Per il resto, devono ritenersi valide, anche per gli atti posti in essere ex art. 54, comma 4, T.U. 267 del 2000, tutte quelle condizioni che sono state, nel tempo, individuate dalla giurisprudenza amministrativa, sulla scorta di quella costituzionale, e che devono ritenersi connaturate allo stesso potere di ordinanza.

E così l'esercizio di tale potere presuppone la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale o imprevedibile, cui non potrebbe farsi fronte con gli strumenti ordinari previsti dall'ordinamento (Cons. St., Sez. V, 4-2-1998 n. 125). Per la sua utilizzazione non può prescindere dalla sussistenza di una situazione di effettivo e concreto pericolo, non fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva (Cons. St., sez. V, 8-5-2007 n. 2109). Il potere di urgenza di cui all'art. 54 del T.U. 267 del 2000, può essere esercitato solo al fine di affrontare situazioni aventi carattere eccezionale, imprevisto, costituenti concreta minaccia e per le quali sia impossibile utilizzare mezzi normali predisposti dall'ordinamento: situazione questa che suppone un accertamento che deve fondarsi su prove concrete e non su presunzioni (Cons. St., Sez. V, 11-12-2007 n. 6366), che deve trovare spazio in una adeguata motivazione a seguito di appropriata istruttoria (Cons. St., Sez. V, 8-5-2007 n. 2109).

Non possono, poi, attraverso le ordinanze contingibili ed urgenti, essere modificati, con previsioni di natura amministrativa, i contenuti della normativa primaria. Gli interventi posti in essere con i poteri di ordinanza devono, infatti, essere finalizzati a sopperire, in funzione integrativa e sulla spinta dell'urgenza, eventuali carenze ed omissioni riscontrabili nel sistema legislativo vigente e non, invece, a modificare le scelte di fondo che questo codifica (Cons. St. Sez. V, 15-5-1995 n. 332).

In altri termini, lo stretto legame alle ragioni di necessità ed urgenza, l'esistenza di un pericolo concreto, l'accertamento dell'impossibilità di provvedere con mezzi diversi, la temporaneità delle misure adottate costituiscono *caratteristiche strutturali* di tutte le ordinanze libere necessitate, e quindi anche di quelle del sindaco quale ufficiale del governo in tema di sicurezza urbana.

Il sindaco nell'esercizio di funzioni statali, diviene così non l'autorità deputata a garantire ed assicurare in via ordinaria la sicurezza urbana, ma il titolare di uno speciale potere di adottare, sulla materia, provvedimenti contingibili ed urgenti, ed in quanto tali, limitati anche nel tempo.

E' questo d'altra parte, un esito che discende non soltanto dal quadro normativo che riguarda il potere di ordinanza, ma probabilmente anche dalla scelta operata nella configurazione della sicurezza urbana come funzione eminentemente statale, e cioè come una sorta di *sicurezza pubblica minore*.

9. La sicurezza urbana come sicurezza pubblica minore

La disciplina delle funzioni statali del sindaco contenuta nel novellato art. 54 del T.U. 267 del 2000, è completata da una serie di disposizioni che per un verso confermano in gran parte la precedente disciplina, e per l'altro, ribadiscono la configurazione della sicurezza urbana come funzione eminentemente statale di *pubblica sicurezza (minore)*.

Non vi è, nella nuova disciplina, una sostanziale innovazione per quanto riguarda il potere di procedere d'ufficio in caso di inottemperanza, la possibilità per il sostituto del sindaco, di esercitare le funzioni in questione, il potere ispettivo del prefetto, e la possibilità di delegare le funzioni statali (con espressa eccezione di quelle relative alla emanazione delle ordinanze) al presidente del consiglio circoscrizionale o ad un consigliere comunale.

Tre nuove disposizioni, con una sorta di crescendo, sembrano invece confermare in modo sempre più pieno ad un tempo la scelta per la configurazione della sicurezza urbana come sicurezza pubblica e la natura eminentemente statale (e non locale) della relativa funzione e dei relativi poteri.

La prima è l'obbligo di comunicazione delle ordinanze ex art. 54 comma 4 al prefetto, "anche ai fini della predisposizione degli strumenti necessari alla loro attuazione". La norma conferma che i provvedimenti in questione si inseriscono nel sistema dell'ordine pubblico provinciale, sicché ne

deve essere doverosamente informato il responsabile istituzionale, per la predisposizione delle misure necessarie e per una naturale valutazione di compatibilità con le altre misure già esistenti e con le risorse a disposizione.

La norma, non implica, peraltro, alcun controllo o alcun profilo autorizzativo; i provvedimenti ex art. 54 comma 4, rimangono, come è naturale, nella esclusiva responsabilità del sindaco.

La seconda disposizione è quella contenuta nell'art. 54 comma 11, alla stregua della quale, nelle fattispecie di cui ai commi 1,3 e 4 (quindi anche con riferimento al potere di ordinanza) in caso di inerzia del sindaco il prefetto può intervenire con “ propri provvedimenti”.

Nella disciplina previgente alla novella all'inerzia del sindaco era previsto il potere del prefetto di nominare un commissario: restava così, sottolineata la pertinenza delle funzioni statali al rappresentante dell'ente locale, dal momento che il commissario, eventualmente nominato, rimaneva pur sempre organo straordinario dell'ente locale. In forza della nuova disciplina, in caso di inerzia, il prefetto si sostituisce adesso al sindaco, esercitando non il potere del sindaco ma un potere proprio (il prefetto può infatti intervenire con *proprio provvedimento*).

La terza disposizione è contenuta nell'art. 54 comma 12, in forza del quale il Ministro dell'Interno può adottare atti di indirizzo per le funzioni del sindaco nei servizi di competenza statale.

L'intervento del ministro evidenzia un modo esemplare la natura statale della funzione esercitata dai sindaci: qui il dato che colpisce è che al ministro è riconosciuta non la possibilità di emanare circolari o linee guida, ma il potere di adottare veri e propri atti di indirizzo, e cioè atti con cui vengono indicati gli obiettivi (di politiche di sicurezza, per quanto riguarda la sicurezza urbana) che i sindaci devono conseguire nell'esercizio dei loro poteri statali. La norma, pur dettata per tutte le funzioni statali del sindaco, acquista un connotato ed un valore specifico per la sicurezza urbana.

Di un certo interesse è infine, la disposizione di cui all'art. 54 comma 5 del T. U. introdotta con il D. L. n.92 del 2008. La possibilità per il prefetto di convocare di propria iniziativa, una apposita conferenza, con la presenza dei sindaci interessati, qualora i provvedimenti da loro adottati comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, da una parte suppone un costante monitoraggio dei prefetti sull'uso, dei poteri statali da parte dei sindaci, e dall'altra si inserisce nel più generale ruolo del prefetto quale garante del buon funzionamento del sistema istituzionale ed amministrativo nel territorio provinciale.

L'esercizio dei poteri statali da parte dei sindaci in materia di sicurezza urbana non deve essere visto come una occasione per fare del territorio comunale un luogo caratterizzato da una disciplina speciale, ma come l'occasione per la costruzione, nell'intera provincia, di un reticolato coerente di sistemi di sicurezza urbana.

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.

Né in contrario, può valere la circostanza che le ordinanze dei sindaci possano intervenire in materie rientranti nella competenza legislativa regionale: il titolo di legittimazione dell'intervento è infatti rappresentato dalle ragioni di ordine pubblico, ed è la spendita di tale titolo ad autorizzare l'esercizio, da parte del sindaco, di una funzione statale.

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

Tale esito deve essere confermato anche dopo l'intervento della novella di cui al D.L. n.92 del 2008. Ciò che, infatti, è decisivo, con riferimento all'esistenza del potere di annullamento del prefetto è la configurazione del potere del sindaco in materia di sicurezza urbana come *potere statale*. Da questo punto di vista, priva di rilievo, per negare tale potere statale di annullamento, è la considerazione del nuovo assetto introdotto con il nuovo titolo V della Costituzione. Da una parte, infatti, la novella di cui al D.L. n. 92 del 2008 è successiva alla riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001 e costituisce, come si è visto, quella in tema di sicurezza urbana, come funzione statale; dall'altra, ciò che rileva per ricostruire il regime giuridico di un atto non è l'assetto ordinamentale di chi lo adotta, ma il regime giuridico del potere nell'esercizio del quale il medesimo è posto in essere.

10. Il D.M. 5 agosto 2008

La previsione di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. n.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 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.

Pur dovendosi, come si è visto, riconoscere al provvedimento in questione, natura regolamentare, il decreto non è stato emanato nel rispetto della disciplina prevista dalla L. n. 400 del 1988 per l'esercizio del potere regolamentare da parte del governo. La generica espressione contenuta nell'art. 4 bis (con decreto del Ministro dell'Interno) lasciando impregiudicata la qualificazione dell'atto, non può essere ritenuta idonea ad escludere la natura regolamentare, o comunque ad introdurre una speciale disciplina volta a prevedere l'emanazione del regolamento in deroga alla disciplina formale posta dalla l. n.400 del 1988.

Il decreto si compone di una premessa e di due disposizioni, di cui la prima volta a porre le definizioni di incolumità pubblica e sicurezza urbana, e la seconda a disciplinare l'ambito di applicazione dei poteri del sindaco quale ufficiale di governo con riferimento all'incolumità pubblica e alla sicurezza urbana. Nello schema del provvedimento, all'indicazione dell'ambito concettuale delle due nozioni, dovrebbe far seguito l'indicazione delle fattispecie applicative in relazione alle quali i sindaci dovrebbero essere chiamati ad esercitare i propri poteri di ordinanza: in realtà, fra le due disposizioni, come si vedrà, esiste uno squilibrio significativo, sia perché in esse diversa sembra essere l'idea di sicurezza urbana che le ispira, sia perché gli interventi indicati nell'art. 2 sembrano riferirsi esclusivamente alla sicurezza urbana e non anche alla pubblica incolumità.

Nel complesso, comunque, il provvedimento sembra confermare l'approccio che della sicurezza urbana fornisce una lettura sul versante tradizionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, anche se la relativa definizione sembra aprire la strada ad una considerazione più complessa (non, invece la tipizzazione degli interventi del sindaco).

Le premesse del provvedimento sono, come si è detto, dedicate all'indicazione delle disposizioni che fondano il potere esercitato; qui ciò che colpisce è non tanto l'indicazione della competenza esclusiva statale ex art. 117 secondo comma lettera h), in materia di ordine pubblico e sicurezza (si conferma, così, quella lettura della sicurezza urbana nell'ambito della sicurezza pubblica), quanto il riferimento all'art 117 secondo comma lettera m), Cost., rilevando il provvedimento emanato anche al "fine di assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali."

La sicurezza urbana non viene considerata soltanto come una tipica questione d'ordine, ma come una *prestazione pubblica*, alla quale corrisponde il diritto del cittadino al godimento specifico

della città. Si tratta di una prospettiva che può anche essere presa in considerazione, e che tuttavia suppone una considerazione assai diversa della sicurezza urbana, rispetto quella fatta propria nel nuovo art. 54 del T.U. sulla disciplina degli enti locali, caratterizzata in modo significativo da interventi volti non soltanto a prevenire ed a reprimere, ma a promuovere complessivamente le qualità della vita urbana. Si deve, comunque, ritenere, che l'improprio riferimento "all'uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni" contenuto nelle premesse del provvedimento, intende in realtà evidenziare l'intenzione di offrire ai sindaci, attraverso la disciplina del decreto, uno strumento volto a consentire una applicazione tendenzialmente uniforme nel paese, delle nuove disposizioni sulla struttura urbana.

Si deve, infine, ricordare che quella esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza è una competenza legislativa e regolamentare: il riferimento all'art. 117, comma 2 lettera h Cost., contenuto nella premesse del provvedimento sembra quindi tradire il convincimento degli autori del provvedimento che la disciplina con esso posta ha carattere di normazione secondaria.

11. La sicurezza urbana come programma

L'art. 1 del decreto ministeriale, piuttosto che porre una indicazione del contenuto concettuale della sicurezza urbana, tenta di fornire una definizione di essa attraverso le forme, le attività, i luoghi e le finalità della tutela.

La sicurezza urbana è qualificata come un bene pubblico il cui contenuto non è nemmeno esemplificamente indicato (costituiscono oggetto di essa sia il pacifico godimento del contesto urbano, in assenza di pericoli, che il rafforzamento della sua percezione), ma che è qualificato e definito dalle attività a sua tutela. Nonostante l'apparente genericità, la definizione ha una sua capacità di descrivere quello che può essere definito un programma di realizzazione della sicurezza urbana. Questa è innanzi tutto un bene pubblico, che costituisce oggetto di tutela: di essa vengono indicati gli strumenti e le finalità.

La tutela è realizzata, nell'ambito delle comunità locali, attraverso "attività poste a difesa, del rispetto delle norme che regolano la città civile": dunque attraverso iniziative concrete (attività) che servono ad assicurare e garantire l'effettività delle norme che regolano la città civile. Qui si tocca un punto fondamentale, anche per la valutazione dei provvedimenti successivamente adottati dai sindaci: non sono le ordinanze (contingibili ed urgenti dei sindaci) a dover porre le norme che regolano la vita civile nella comunità locale: queste sono poste dalle fonti proprie -legislative e regolamentari- mentre le ordinanze dei sindaci devono contenere le eventuali misure concrete volte ad assicurarne il rispetto.

Le ordinanze non servono, pertanto ad introdurre nuove discipline, tendenzialmente generali, ma a porre prescrizioni concrete, in vista del raggiungimento del risultato - l'effettività del rispetto delle norme poste da altre fonti a tutela della vita associata- in situazioni di particolare urgenza e che possono non essere raggiunti con strumenti ordinari.

Lo scopo di tali interventi, volti ad assicurare il rispetto delle norme, è poi quello dell'incremento della qualità della vita nei centri urbani, e cioè del miglioramento delle condizioni di vivibilità, della qualità della convivenza civile e della coesione sociale.

Le finalità indicate nel decreto qualificano e specificano gli interventi, conferendo ad essi un connotato non soltanto repressivo. La nozione di sicurezza urbana indicata dalla norma pare, così, muoversi in un'ottica che sembra implicare l'esercizio di funzioni non soltanto statali.

In tal modo intesa, la nozione di sicurezza urbana appare, in realtà, come volta a definire il novero dei possibili interventi dei sindaci e rivela la sua funzionalizzazione al potere di ordinanza di cui di cui all'art. 54 del T.U. degli enti locali.

Essa, d'altra parte, si rivela coerente con una interpretazione corretta dell'art. 54 comma 4 del T.U. sulla disciplina degli enti locali: le ordinanze contingibili ed urgenti del sindaco quale ufficiale di governo, sono, provvedimenti legati a pericoli specifici per la sicurezza pubblica, per i quali sia urgente provvedere, e non si possa procedere con mezzi ordinari, ad efficacia limitata nel tempo, e non fonti integrative di discipline esistenti o volte a regolare, a regime, settori specifici di interesse nell'ambito del contesto urbano.

La definizione fornita dalla norma, evidenzia pertanto, ad un tempo, la natura puntuale degli interventi richiesti e la loro inserzione in un più complesso contesto programmatico di promozione della qualità del tessuto urbano e della vita della comunità locale.

12. Gli ambiti di applicazione dei poteri del sindaco

L'apertura sopra registrata del modo di intendere la sicurezza urbana subisce una brusca frenata con l'art. 2 del decreto, contenente l'indicazione di una serie di tipologie di interventi del sindaco con riferimento alla sicurezza urbana.

Gli "ambiti di applicazione" delle disposizioni riguardanti i poteri del sindaco quale ufficiale di governo sono identificati attraverso l'introduzione di cinque categorie generali, alle quali dovrebbero essere riconducibili tali interventi.

In realtà l'ambito di applicazione così determinato avrebbe dovuto riguardare tutte le disposizioni concernenti le funzioni statali del sindaco (così infatti, prescrive, l'art. 54 comma 4 bis T.U.); il decreto invece, da una parte pone la disciplina dell'art. 2 in correlazione con quella dell'art. 7, riguardante le nozioni di incolumità pubblica e sicurezza urbana, dall'altra enuclea soltanto fattispecie astratte riguardanti la sicurezza urbana.

La norma sembra riconfermare la scelta per una considerazione della sicurezza urbana come sicurezza pubblica: il sindaco interviene per "prevenire e contrastare" situazioni lesive o pericolose secondo un modo di agire proprio delle forme tradizionali di sicurezza.

Gli interventi riguardano poi, cinque ambiti definiti in parte attraverso una indicazione generale, ed in parte attraverso l'enumerazione di situazioni riconducibili all'indicazione più generale. Si tratta in particolare:

- a) delle situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi.

L'isolamento richiamato attiene evidentemente a situazioni sociali e del contesto urbano che producono degrado, mentre tra i fenomeni criminosi considerati in qualche modo collegati al degrado vengono ricordati lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con l'impiego di minori e disabili, ed i fenomeni di violenza legati all'abuso di alcool. L'indicazione dei fenomeni criminosi è peraltro esemplificativa e non tassativa;

- b) delle situazioni concernenti il patrimonio pubblico e privato, ed in particolare quelle che si risolvono in un danneggiamento o ne impediscono la fruibilità, o che determinano lo scadimento della qualità urbana. Qui l'ottica è rovesciata rispetto alla indicazione sub a): in questa è il degrado urbano a favorire l'insorgere dei fenomeni criminosi e l'oggetto specifico del contrasto; nella indicazione sub b) sono i comportamenti illeciti dal punto di vista penale a determinare lo scadimento della qualità urbana ed a costituire la ragione giustificatrice dell'intervento. In realtà quella sub b) appare come una specificazione della più generale previsione della lettera a);
- c) dell'incuria, del degrado e dell'occupazione abusiva di immobili, tali da favorire le situazioni indicate sub a) e b).

Si è qui di fronte ad una ulteriore specificazione delle ipotesi più generali di cui alla lettera a).

In realtà le fattispecie indicate sub a), b) e c) abilitano tutte interventi dei sindaci a fronte di situazioni che presentano una correlazione tra situazioni di degrado urbano e l'insorgenza di fenomeni criminosi.

Quelle sopra ricordate sono comunque ipotesi che fanno riferimento a porzioni del tessuto urbano che si presentano in condizioni di degrado, anche sociale;

- d) l'ipotesi sub d) riguarda invece situazioni di una certa gravità, che possono verificarsi in ogni parte dell'abitato, e che sono considerate come pericolose per la sicurezza urbana perché costituiscono intralcio alla pubblica viabilità e alterano il decoro urbano. Vengono in particolare, ricordati l'abusivismo commerciale e l'illecita occupazione di suolo pubblico. In tal modo l'attenzione è rivolta a quei quartieri dove più diffusa è la presenza di attività commerciali abusive con conseguente occupazione non legittima di spazi.
- e) l'ultima categoria prende direttamente in considerazione comportamenti (non penalmente illeciti) che possono risultare offensivi per la pubblica decenza, anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbare gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la funzione cui sono destinati, o che rendano pericolosi l'accesso ai medesimi.

Il decreto appare pericolosamente oscillante nell'identificare l'ambito applicativo dei poteri del sindaco in tema di sicurezza urbana. Talvolta viene presa in considerazione, come oggetto del contrasto, la situazione urbana di degrado (sub a); altre volte vengono enucleati fenomeni che interferiscono con la viabilità e alterano il decoro urbano (abusivismo commerciale, occupazione abusiva del suolo pubblico), altre volte infine vengono direttamente richiamati dei comportamenti (lettera c ed e). In realtà, poiché, le ordinanze devono indicare misure e prescrizioni, ad essere prese in considerazione (ed eventualmente vietati o sanzionati) con esse sono i comportamenti, il cui rilievo ai fini della sicurezza pubblica, è dato dal loro rapporto con il degrado urbano (di cui sono conseguenza e che contribuiscono ad alimentare).

Le definizioni contenute nell'art. 2 del decreto sono state evidentemente suggerite dall'esperienza dei sindaci ed obbediscono allo scopo di predisporre una griglia generale alla quale sia possibile ricondurre le diverse situazioni che occorre contrastare. Questo può avere conseguenze positive sotto il profilo della uniformità applicativa, ma rischia di far passare in secondo piano la natura "circostanziale" dei provvedimenti contingibili ed urgenti (il loro essere cioè legati a situazioni generali e specifiche), e può invece indurre il convincimento che sia stato fornito ai sindaci non uno strumento provvisorio ed emergenziale, ma un potere normativo generale per disciplinare e regolare il contrasto a fenomeni, con tutte le conseguenze del caso sulla legittimità dei provvedimenti adottati.

Con tutto questo, le categorie generali individuate appaiono, come si è visto, incerte, e tendono a sovrapporsi, mentre dalla loro considerazione risulta confermata una lettura della sicurezza urbana in larga e massima parte sul versante dei poteri di polizia, e ad assai meno sul versante del miglioramento del rilancio della qualità del tessuto urbano e sociale. In questa

prospettiva la sicurezza urbana riserva di connotarsi esclusivamente per profili legati alla nozione tradizionale di ordine pubblico, con la perdita di quelle direttrici di azione legate all'esercizio di poteri non statali connessi con la qualità dell'ambiente urbano e del territorio. In un certo senso, più il sindaco sembra farsi ufficiale di governo, meno sembra realizzarsi un sistema integrato di sicurezza.

13. Disciplina complessiva della sicurezza urbana e caratteri del potere di ordinanza: la giurisprudenza più recente

L'esame della disciplina contenuta nel nuovo testo dell'art. 54 del T.U. sugli enti locali e nel D.M. 5 agosto 2008 dovrebbe aver fornito indicazioni precise sui poteri del sindaco quale ufficiale di governo in tema di sicurezza urbana e sui provvedimenti che nell'esercizio di essi possono essere adottati. Questa disciplina deve essere letta in correlazione con la più recente giurisprudenza riguardante in generale le ordinanze ex art. 54 T.U. 267 del 2000.

In materia di sicurezza urbana i sindaci sono dotati, innanzitutto, di un potere di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti per fronteggiare con immediatezza situazioni di effettivo e concreto pericolo (TAR Puglia, Bari, 26.8.2008, n. 1986) e cioè un potere *extra ordinem* (TAR Puglia, Bari, 13 marzo 2008, n. 593) e non di un potere generale di adottare una disciplina a regime di prevenzione e contrasti di fenomeni riconducibili alle categorie di situazioni individuate dall'art. 2 del D.M. 5 agosto 2008; i provvedimenti in materia sono vincolati al rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, devono essere assistiti da una motivazione adeguata, devono avere una efficacia limitata nel tempo in relazione alle esigenze della necessità e dell'urgenza (Corte cost., 4 gennaio 1997, n. 7); per la loro adozione non si può prescindere dall'esistenza di un danno grave ed imminente, che richiede interventi immediati, al quale non possa farsi fronte con i rimedi ordinari (Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2006, n. 5639); tali circostanze suppongono una adeguata istruttoria e devono risultare dalla motivazione; la necessaria previsione di un termine di efficacia può essere realizzata non soltanto mediante l'indicazione di una data fissa, ma anche in correlazione con la durata dell'urgenza (TAR Piemonte, sez. II, 2.7.2008, n. 1441). L'ordinanza contingibile ed urgente non può essere utilizzata per soddisfare esigenze prevedibili ed ordinarie, ma soltanto al fine di far fronte a situazioni emergenziali in attesa delle ordinarie misure previste dall'ordinamento per il corretto esercizio dell'azione amministrativa; nell'adozione del provvedimento non vi è, in astratto, un metro di valutazione fisso da seguire, ma la soluzione va individuata di volta in volta, secondo la natura del rischio da fronteggiare (Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2006, n. 5639); occorre operare un adeguato bilanciamento tra la necessità di provvedere con urgenza e quella di far

precedere da una adeguata istruttoria provvedimenti che potrebbero incidere fortemente su situazioni giuridiche dei privati (Cons. Stato, sez. IV, n. 5639/2006; sez. V, n. 4757/2004).

14. Le ordinanze dei sindaci: sicurezza urbana ed inflazione normativa

La nuova disciplina sulla sicurezza urbana ha dato luogo ad un numero assai consistente di ordinanze (il Sole 24 ore a metà del mese di novembre ne ha indicate 315), anche se l'esercizio dei nuovi poteri sembra aver interessato soltanto la metà dei capoluoghi di provincia (G. Trovati, *Sicurezza, il nord fa il pieno di ordinanze*, in *Il sole 24 ore*, 14 novembre 2008).

I comuni che più hanno utilizzato le nuove possibilità sono stati i comuni del nord (soltanto il 6 % dei provvedimenti, il 16 % con le isole, sono stati adottati nel mezzogiorno), mentre gli ambiti ritenuti più rilevanti sono quelli della lotta alle bevande alcoliche, della lotta alla prostituzione su strada, l'abbandono di rifiuti ingombranti, lo sgombero di case abusive in situazioni di degrado.

I provvedimenti in questione costituiscono la prima applicazione della nuova disciplina, vengono dopo una lunga attesa dei sindaci, sempre più interessati a rispondere ad una domanda di sicurezza proveniente dai cittadini, ed hanno, in qualche modo, natura sperimentale; non vi è dubbio però che, almeno in gran parte essi rischiano di collocarsi al di fuori dello schema sopra indicato e, come si è visto, desumibile con sufficiente chiarezza dalla disciplina legislativa e da quella del decreto ministeriale.

Il dato complessivamente più rilevante – ed oggettivamente più preoccupante – è che il potere attribuito ai sindaci in tema di sicurezza urbana è stato prevalentemente inteso come *potere normativo*, che abilita i sindaci ad introdurre discipline volte a contrastare, attraverso prescrizioni e divieti a regime, e non come un potere di intervento straordinario, volto a rimuovere ciò che è oggetto di pericolo e che rischia di provocare degrado.

Una situazione del genere, come è naturale, pone numerosi problemi. Sotto il profilo della legittimità i provvedimenti in questione risultano adottati nell'esercizio di un potere dalla legge non riconosciuto ai sindaci, o se problematicamente riconosciuto esistente (a seguito della locuzione "anche" contenuta nell'art 54, comma 4, T.U. n. 267/2000) probabilmente non conforme al quadro costituzionale. La maggior parte delle ordinanze è priva di una limitazione temporale, necessaria a causa della natura contingibile dei provvedimenti, la cui inesistenza è stata sempre ritenuta dalla giurisprudenza ragione di illegittimità. Sotto questo profilo, ciò che colpisce è che, anche nei casi in cui più facile sarebbe stato adottare provvedimenti puntuali (ad esempio, di sgombero di immobili abusivamente occupati, o di rimozione di ostacoli lungo la sede stradale), molti sindaci hanno preferito adottare provvedimenti generali, ponendo divieti di occupazione o prescrivendo comportamenti positivi (di assai dubbia legittimità) a carico di proprietari degli immobili: segno,

questo, del fatto che il potere che i sindaci si aspettavano di ricevere era in realtà un potere normativo generale.

Una situazione del genere pone un rilevante problema con riferimento al rapporto tra esercizio del potere di ordinanza ed esercizio degli ordinari poteri amministrativi.

La configurazione di quello esercitato come un potere normativo a regime conduce la maggioranza dei sindaci a non accertare preventivamente se alle situazioni prese in considerazione possa comunque farsi fronte con gli ordinari poteri ed a non configurare le prescrizioni adottate come prescrizioni temporanee, poste in essere per fronteggiare l'emergenza in atto, in attesa delle soluzioni da adottarsi nell'esercizio dei poteri ordinari, anche normativi (affidati, per esempio al consiglio comunale).

A molte delle situazioni prese in considerazione potrebbe, infatti, farsi fronte attraverso misure e prescrizioni adottate anche nell'esercizio dei poteri di polizia urbana e di uso del territorio proprio degli organi del comune, ma la configurazione delle misure adottate con i nuovi poteri di ordinanza esclude la possibilità stessa di prendere in considerazione soluzioni definitive da adottare con i poteri ordinari del comune, sicché l'utilizzazione delle ordinanze contingibili ed urgenti da parte dei sindaci nell'esercizio dei loro poteri statali rischia, paradossalmente, di ridurre l'utilizzazione stessa, da parte dei sindaci, di poteri ad essi attribuiti come responsabili degli enti locali.

A questo processo di costruzione di un problematico reticolo di discipline poste dai sindaci con poteri *extra ordinem* rischia di fornire un contributo oggettivo la stessa configurazione del D.M. del 5 agosto 2008.

L'enucleazione di diverse categorie di situazioni in relazione alle quali appare possibile intraprendere iniziative di sicurezza urbana, piuttosto che in una indicazione di ambiti applicativi della disciplina poste dall'art. 54 del T.U. rischia di risolversi in una sorta di tipizzazione delle situazioni di pericolo per la sicurezza urbana, che legittimano l'uso dei poteri statali da parte del sindaco, senza accertamento in concreto della pericolosità del fenomeno preso in considerazione, dell'urgenza di procedere e dell'impossibilità di provvedere con altri mezzi.

Una situazione del genere rischia, paradossalmente, di risolversi in una vera e propria inflazione normativa, con riferimento alla sicurezza urbana, una moltiplicazione di divieti e sanzioni riferite anche a comportamenti che l'ordinamento generale considera leciti: esito questo, del tutto paradossale a fronte di un impegno del governo per contrastare l'inflazione normativa e tagliare discipline inutili (è stato perfino nominato un ministro per la semplificazione normativa).

In questa situazione, è a rischio la legittimità di molti dei provvedimenti già adottati.

15. Classificazione delle ordinanze ed ambiti di intervento: l'abuso di bevande alcoliche

Per il resto, se si passa ad una considerazione complessiva delle ordinanze, va osservato che non appare utile una loro classificazione in relazione alle diverse tipologie delineate dall'art. 2 del D. M. 5 agosto 2008. E ciò sia perché tali tipologie sono spesso ripetitive, e comunque tali da consentire che identici comportamenti siano ricondotti a fattispecie astratte diverse, sia perché non sempre i provvedimenti indicano nelle premesse la categoria o le categorie di situazioni alle quali le misure adottate sono riconducibili. In realtà, infatti, i provvedimenti prendono in esame fenomeni specifici (prostituzione, spaccio di droga, abuso di sostanze alcoliche), che vengono ricondotti a tipizzazioni diverse a seconda che da essi si facciano derivare situazioni di degrado, di impedimento della fruibilità del patrimonio pubblico, di intralcio alla viabilità, di offesa alla pubblica decenza. E così, l'abuso di alcool viene normalmente ricondotto all'art. 2 lett. a) del D.M. 5 agosto 2008, il contrasto alla prostituzione alla stessa lett. a), ma più frequentemente alle lett. d) ed e) del predetto art. 2, l'accattonaggio sia alla lett. a) che alla lett. b).

Più interessante ed utile appare pertanto una classificazione delle ordinanze per fenomeni o tipi di attività. Di tali fenomeni quello che costituisce oggetto del maggior numero di interventi è l'abuso di bevande alcoliche (13,8 % delle ordinanze, dati del Sole 24 ore), che viene perseguito da solo ovvero assieme ad altre attività ritenute pericolose per la sicurezza pubblica (prostituzione) con prescrizioni di tipo diverso. Alcune volte vengono sanzionati i comportamenti che danno luogo a fenomeni di violenza, "anche dovuti all'abuso di alcool o stupefacenti" (ordinanza Comune di Noceto n. 47 del 25.9.2008); altre volte viene previsto il divieto di consumare bevande alcoliche, tranne quelle consumate in pubblici esercizi, in particolare zone della città – aree ambientali, centri storici, parchi- nell'arco delle 24 ore (ordinanza del sindaco di Siriate del 15 settembre 2008) ed in determinate ore del giorno. Talvolta i divieti di consumo o detenzione di alcolici sono accompagnati da ulteriori prescrizioni, quali l'utilizzazione di luoghi pubblici quali siti di deiezione, sistemazione di giacigli e bivacchi, consumazione di cibo, utilizzazione delle fontanelle pubbliche per bagnarsi o per il lavaggio di animali o indumenti.

La struttura di molte delle ordinanze presenta spesso profili problematici, perché vengono proibite e sanzionate attività in se lecite, laddove il D.M. del 2008 considera suscettibili di intervento fenomeni nei quali ai comportamenti consegue una situazione oggettiva di degrado o di non fruibilità dei luoghi pubblici da parte dei cittadini. Tale circostanza evidenzia con chiarezza la difficoltà di contrastare con prescrizioni generali legittime situazioni di degrado urbano, attraverso la configurazione di divieti puntuali che fanno riferimento a singoli comportamenti. Tutte le ordinanze in questione sanzionano la violazione del divieto con una pena pecuniaria.

16. La tutela del patrimonio pubblico: il divieto di stazionamento. Le ordinanze di sgombero

Altre ordinanze riguardano il danneggiamento del patrimonio pubblico o privato o i comportamenti che ne impediscono la fruizione. Viene, così, vietato e sanzionato lo stazionamento nei parchi (Comune di Verona, ordinanza sindacale del 25 luglio del 2008) e nelle aree verdi specificatamente indicate (ordinanza del sindaco di Piacenza n. 521 del 19.9.2008). Anche qui, i comportamenti presi in considerazione per l'ordinamento generale sono spesso leciti, sicché alcuni provvedimenti hanno cura di precisare che gli stazionamenti devono essere tali da creare turbativa alla sicurezza, alla pubblica incolumità o alla libera fruizione degli spazi od originare situazioni di degrado (ordinanza del sindaco di Piacenza n. 521 del 19.9.2008). Si rendono così necessari accertamenti non sempre di facile realizzazione da parte dei soggetti chiamati a fare applicazione dei provvedimenti.

Diverse ordinanze riguardano il contrasto agli insediamenti abusivi ed il loro sgombero. Fra di esse se ne segnalano alcune che, sul presupposto dell'esistenza di occupazioni di stabili abbandonati e di situazioni di degrado connesse con tali occupazioni, pongono (problematicamente) prescrizioni a carico dei proprietari, facendo obbligo ai medesimi di porre in essere i provvedimenti utili ai fini di evitare l'abusiva occupazione, di sbarrare gli accessi e le finestre, di murare le aperture, di porre inferriate utili ad evitare intrusioni, di avvisare immediatamente le forze dell'ordine in caso di abusiva occupazione (ordinanza del sindaco di Conegliano n. 225/2008).

Fra tali provvedimenti vanno ricompresi quelli che dispongono lo sgombero di comunità di cittadini extracomunitari insediati in aree cittadine (ordinanza del sindaco di Teolo n. 56 del 12.9.2008, con riferimento alla comunità Rom) l'allontanamento dei nomadi accampati (ordinanza n. 50 del 16 settembre 2008 del sindaco di Campodarsego).

17. L'intralcio alla pubblica viabilità. Il divieto di bivacco

Altre ordinanze, invece, sono volte a contrastare fenomeni che risultano di intralcio alla pubblica viabilità ed alterano il decoro urbano. Queste vietano in determinati spazi della città il *bivacco*, da intendersi come utilizzo improprio della strada, con camper, furgoni, automobili (ordinanza sindaco Vicenza 15 agosto 2008), anche se legato a fenomeni specifici (assembramenti di persone di fronte a strutture addette alla distribuzione dei farmaci per contrastare la tossicodipendenza) (ordinanza del sindaco di Livorno dell'11 agosto 2008).

In alcune di queste ordinanze viene, peraltro correttamente indicata l'esistenza di intese ed iniziative in corso per la redistribuzione dei farmaci (ordinanza del sindaco di Livorno 11 agosto 2008, viene così sottolineato il carattere contingente del provvedimento, in attesa della soluzione a regime); ovvero la presenza di soluzioni alternative percorribili, mentre l'urgenza di procedere

viene legata alla necessità di dare una risposta immediata alle esigenze dei cittadini (ordinanza del sindaco di Vicenza 5 agosto 2008).

In altri casi ancora, lo strumento di tutela dello spazio pubblico a fronte di occupazioni illecite è ravvisato nel vietare i fatti degenerativi da cui si generano e ai quali sono ascrivibili gli effetti degenerativi per la sicurezza urbana (ordinanza del sindaco di Noceto n. 248 del 25 settembre 2008). Singolarmente, peraltro, e probabilmente illegittimamente, non vengono colpite le conseguenze improprie, ma “vietati in tutto il territorio comunale i comportamenti, anche di esercizio lecito di attività ludiche, economico-sociali, compresi laboratori privati, circoli artigianali, circoli privati che sono fonte di causa diretta ovvero mediata di schiamazzi, assembramenti chiassosi od occupazioni di suolo pubblico (ordinanza del sindaco di Noceto n. 248 del 25 settembre 2008). Si tratta di una prospettiva probabilmente non condivisibile, dal momento che la prevenzione o repressione dei fatti che danno luogo a pericolo per la sicurezza urbana non può essere realizzata impedendo il normale esercizio delle libertà economiche e proibendo iniziative e comportamenti legittimi per l’ordinamento generale.

18. L’acattonaggio

Un significativo gruppo di ordinanze riguarda, poi, l’acattonaggio ed in genere la richiesta di denaro. Qui il dato da sottolineare è che il D.M. considera potenzialmente idonei a turbare il libero utilizzo degli spazi pubblici non il semplice fatto della richiesta di denaro, ma “l’acattonaggio molesto” che evidentemente è contrassegnato da fenomeni ulteriori di particolare insistenza e disturbo dei cittadini. Con le ordinanze, viene, invece, vietato, in alcune zone della città e nelle aree limitrofe “ogni forma di richiesta ingiustificata di denaro lungo le strade, le piazze pubbliche o ad uso pubblico, che per modalità di espletamento possono intendersi quali forme di acattonaggio” (ordinanza del sindaco di Conegliano 15.9.2008).

Nella prospettiva dell’ordinanza, è l’acattonaggio in quanto tale a costituire pericolo per la sicurezza urbana, mentre una delle ragioni dell’opportunità del divieto è riscontrata nel fatto che i servizi sociali sono già attivi sul territorio al fine di intervenire nei casi di disagio, e nella circostanza che “sul territorio ... agiscano varie associazioni di volontariato a cui si possono rivolgere i soggetti in difficoltà” (ordinanza del sindaco di Conegliano n. 224/2008). C’è qui una idea di decoro urbano che sembra da una parte presupporre una sorta di amministrativizzazione dell’intervento solidale, e dall’altra consente, per tali ragioni, di rimuovere le immagini del disagio sociale.

Nell’ottica sopraindicata, va sottolineata l’ordinanza del sindaco di Cortina n. 7 del 23 luglio 2008 -adottata quindi prima del D.M. 5 agosto 2008- con cui sono ritenuti in contrasto con il

pubblico decoro e l'ordine e la sicurezza pubblica i comportamenti di coloro, che in alcune zone del centro città, "effettuano volantinaggio, raccolgono firme e sottoscrizioni varie, imboniscono i passanti", ponendo in essere nella maggior parte dei casi "richieste di denaro per improbabili scopi sociali o umanitari", e persino "le attività di finanziamento ad enti o ad associazioni non espressamente autorizzati dal sindaco", ed in conseguenza di ciò vieta tali comportamenti, in alcune zone del centro della città e fino ad una data (15 settembre 2008) presumibilmente corrispondente con il termine della stagione estiva. Ora, non vi è dubbio che alcune delle iniziative ricordate, come pure si afferma nell'ordinanza, possono essere rivolte a perpetrare illeciti: ma ciò non sembra autorizzare il divieto di raccolta di firme o sottoscrizioni (che può riguardare ad esempio, iniziative referendarie). Anche qui, piuttosto che considerare una situazione come sintomatica di una situazione di rischio per la sicurezza urbana, si finisce con l'adottare divieti generalizzati, idonei a colpire anche attività di per se lecite. È evidente, invece, che molti dei rischi paventati, possono essere evitati con un'attività di puntuale vigilanza, senza la necessità dell'introduzione di prescrizioni generali di una ampiezza tale da metterne seriamente in pericolo la legittimità.

19. La prostituzione su strada

Un'ultima – ma assai importante – serie di interventi riguarda la prostituzione su strada. Anche qui, i comportamenti indicati nell'art. 2 lett. e), del D.M. 5 agosto 2008, sono richiamati perché in condizione di provocare, per le modalità con cui si manifestano, offesa alla pubblica decenza o di risolversi in ostacoli al libero utilizzo degli spazi pubblici. Sono queste circostanze che conferiscono ai comportamenti in questione il connotato della pericolosità per la sicurezza urbana: alcuni provvedimenti, pertanto, prendono in considerazione, per sanzionarlo, l'esercizio della prostituzione o l'accesso alle relative prestazioni con modalità tali da offendere la pubblica decenza ovvero incidere negativamente sulla libera e corretta fruizione degli spazi (ordinanza del sindaco di Noceto n. 249/2008); con altra, invece, viene fatto divieto di "esercitare l'attività di meretricio nella pubblica via" in considerazione del fatto che tale attività è lesiva della pubblica decenza "sol per se stessa" oltre che per le modalità con cui può manifestarsi. Anche qui, vi è il rischio di ritenere che una serie di interventi normativi possano tenere il luogo di più adeguati interventi puntuali da parte delle forze dell'ordine. La legittimità di molti di tali provvedimenti normativi è, d'altra parte, problematica: come dimostra la recente sospensione da parte del Tar del Veneto dell'ordinanza sulla prostituzione del sindaco di Verona.

20. Qualche riflessione conclusiva

La sicurezza urbana è ormai avvertita come un bene pubblico primario la cui realizzazione appare in qualche modo decisiva per la costruzione di un rapporto corretto tra i cittadini ed istituzioni, non solo statali ma anche locali. La preoccupazione per la sicurezza urbana può talvolta realizzarsi nel segno dell'egoismo di chi possiede e della mancanza di solidarietà e di spirito di accoglienza: tuttavia non può negarsi che nell'attenzione alla sicurezza urbana c'è anche una riscoperta del proprio senso di cittadinanza, dell'appartenenza ad una comunità che è sentita come propria, ed in quanto tale degna di valore.

Allo stesso modo, nel farsi carico da parte delle autorità locali dei problemi di sicurezza urbana non c'è soltanto il "governo della paura", ma anche in qualche modo il superamento di un approccio meramente burocratico alla questione della città e del suo buon governo. C'è in questo fenomeno una ragione tutta sostanziale, che consiste nel fatto che le questioni riguardanti la sicurezza urbana intercettano le precondizioni della nuova cittadinanza. Della permanenza di tali precondizioni intendono essere rassicurati coloro che già la possiedono e temono di perderla; per il conseguimento di tali precondizioni, che garantiscono l'inserimento nella comunità locale, lottano coloro che intendono conseguire una cittadinanza che non possiedono pienamente.

In un certo senso "vecchi e nuovi" cittadini combattono tutti per assicurarsi lo stesso bene, che è appunto il godimento pacifico dell'insieme di valori che si riconoscono nell'idea di città.

Questa situazione evidenzia ad un tempo che quella della sicurezza urbana è una partita decisiva e che questa partita non può essere vinta se non si tengono insieme prevenzione e sviluppo, intervento sulle situazioni di emergenza e costruzione dell'inclusione, anche sociale. E' per tale ragione che un'autentica sicurezza urbana non può essere vista esclusivamente come un problema di ordine pubblico, che le misure preventive e repressive devono essere coniugate sempre nell'ambito della sicurezza con misure volte al miglioramento della qualità del tessuto e delle relazioni urbane.

Quello della sicurezza urbana è un tema complesso e solo una risposta complessa e plurale può risultare adeguata alle sfide. Se questo è vero, occorre rendersi conto che buona parte delle ordinanze sin qui emanate pur interpretando un sentimento diffuso rischiano, anche per l'ambigua configurazione contenuta nella disciplina primaria, di non superare il vaglio di legittimità. Si tratta allora di progettare alcuni interventi di normazione primaria volti a chiarire in modo puntuale l'ambito e la portata dei poteri di ordinanza del sindaco e ad eliminare le più ricorrenti ragioni di incertezza sin qui manifestate. Si potrebbe, ad esempio, pensare ad un atto normativo statale (nella prospettiva dell'art. 54 la sicurezza urbana è una funzione statale) volto a porre delle linee guida per orientare l'esercizio dell'autonomia normativa degli enti locali. In particolare mentre il potere di ordinanza del sindaco non potrebbe non mantenere la configurazione tradizionale di un potere *extra*

ordinem, per situazioni di particolare gravità ed urgenza, le linee guida potrebbero ispirare la successiva attività normativa degli enti locali volta a disciplinare l'uso appropriato di beni che fanno parte del patrimonio urbano. In questo modo si realizzerebbe una sicurezza urbana integrata, affidata al contempo all'intervento degli organi statali (il governo e i sindaci quali organi statali) e all'azione regolatoria delle autonomie locali.

La sicurezza urbana sarebbe, così, il risultato concreto dell'incontro tra funzioni e competenze diverse: nell'ottica appunto dell'art. 118 comma 3 Cost., e del sistema costituzionale descritto.