

Sicurezza e qualità della vita: un sistema unitario tra funzione statale e dimensione locale

DI GIUSEPPE ANNICCHIARICO¹

SOMMARIO: 1. La criminalità e la percezione della (in)sicurezza. – 2. Sicurezza partecipata e partecipazione alla sicurezza tra centralismo e sussidiarietà. – 3. Il ruolo delle autonomie locali e della polizia municipale nel sistema della sicurezza pubblica. – 4. Il novellato potere di ordinanza del Sindaco in materia di sicurezza urbana.

1. La criminalità e la percezione della (in)sicurezza.

La criminalità costituisce un fenomeno articolato e complesso che coinvolge il tessuto sociale, morale ed economico spesso in maniera molto profonda e radicale. Ad essa viene solitamente contrapposto il bene fondamentale della “sicurezza” (pubblica): diritto essenziale dei cittadini, avente rilievo costituzionale², che ogni Stato democratico si impegna ad assicurare³. Secondo l'impostazione di un'autorevole dottrina⁴, la sicurezza potrebbe essere considerata come un diritto sociale “condizionato”, laddove con tale termine si intende un diritto “*il cui godimento dipende dalla presenza di una organizzazione erogatrice delle prestazioni*”. Altra dottrina ne ha riconosciuto la qualità di diritto soggettivo perfetto a contenuto esistenziale⁵.

La sicurezza è stata infatti definita come “*una condizione di totale assenza di ogni pericolo o nocumento con riguardo a tutti gli interessi comuni della collettività,*

¹ Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato - Dirigente il Commissariato di Pubblica Sicurezza di Manduria.

² Al riguardo, si vedano tra gli altri gli articoli 16, 17, 41, 117 e 120 della Costituzione della Repubblica. T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, in *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bologna, 2008, pag. 275 e segg., afferma che la sicurezza non assurge al rango di vero e proprio diritto ma che si limita ad assumere la figura di bene di rilievo costituzionale, rappresentando tutt'al più “*un'aspettativa o un'aspirazione di sicurezza*”.

³ Negli stessi termini si era espressa anche la Corte Costituzionale, sentenza 14 giugno 1956, n. 2, in www.cortecostituzionale.it, secondo cui la sicurezza viene identificata in quella “*situazione nella quale sia assicurato ai cittadini il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'ordinato vivere civile, che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico*”.

⁴ P. BARILE, *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali: un'introduzione*, in *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 2004, Biblioteca dell'Enciclopedia Treccani, pag. 18.

⁵ R. NOBILE, *Le ordinanze del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, 2009, n. 2, in www.lexitalia.it, il quale fa riferimento alla sicurezza come a un “ciclo” formato dall'analisi dei presupposti che generano la necessità di intervento, dall'individuazione delle misure di contrasto e, infine, dalla gestione delle azioni intraprese e delle relative conseguenze.

senza che nessun bene della vita risulti escluso"⁶. In altri termini, si tratta di quella particolare condizione per la quale ogni soggetto si sente libero di agire e di vivere, nel rispetto altrui, senza temere di correre alcun pericolo.

Essa, a nostro parere, è un bene sociale, un vero e proprio diritto di natura collettiva a fruizione individuale⁷ che nasce contemporaneamente all'istituzione di qualsivoglia società civile⁸, ma che inevitabilmente trova punti di potenziale conflitto con il più noto diritto di libertà⁹; il concetto, così inteso, è allora sinonimo di "sicurezza sociale"¹⁰: una situazione cioè in cui sia la collettività e i singoli cittadini, sia lo Stato non temono danni, pericoli o turbamenti per la loro esistenza e per il loro agire¹¹.

Una corretta valutazione dei fenomeni sociali e umani e di quanto essi incidano sulla tranquillità e sulla serenità di ogni comunità passa attraverso lo studio e l'analisi di tre elementi fondamentali:

1. l'andamento dei delitti;
2. le attività di prevenzione e di contrasto;
3. la percezione della (in)sicurezza.

⁶ In questi termini, F. FAMIGLIETTI, "Sicurezza pubblica" e "pubblica Sicurezza": tra interessi unitari e gestione in ambito locale, in *Rivista di Polizia*, 2004, III-IV, pag. 129 e segg., per il quale la sicurezza pubblica "viene identificata con una situazione psicologica correlata all'assenza di ogni forma di pericolo per sé stesso, per la propria famiglia e per i propri beni".

⁷ In senso contrario, cfr. T. E. FROSINI, *Diritto alla sicurezza e tutela delle libertà: un crinale sottile che esalta le democrazie*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 32, pag. 5, il quale ritiene che la sicurezza sia un diritto di cui è titolare, oltre che lo Stato, anche ciascun individuo e che esso possa essere definito come diritto della persona "a un'esistenza protetta, indispensabile al godimento degli altri diritti di cui è titolare in condizioni di sicurezza".

⁸ In senso analogo si veda, T. F. GIUPPONI, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence*, intervento al seminario "sicurezza collettiva e diritti fondamentali, Ferrara, 26.09.2007, in www.forumcostituzionale.it, per il quale la sicurezza è uno strumento di tutela dei diritti.

⁹ Cfr. G. CERRINA FERRONI e G. MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, n. 1, pag. 30 e segg., i quali sostengono che la sicurezza, intesa come diritto sociale costituzionalmente garantito, sebbene non espressamente enunciato, non può entrare in conflitto con la libertà poiché la sicurezza (valore giuridico supremo) costituisce uno strumento per accrescere e non per comprimere le libertà; per T. E. FROSINI, *Diritto alla sicurezza e tutela delle libertà: un crinale sottile che esalta le democrazie*, op. cit., "la sicurezza può qualificarsi come bene inscindibilmente legato alla vita, all'incolumità fisica, al benessere dell'uomo e alla qualità della sua esistenza, nonché alla dignità della persona".

¹⁰ A. CORNELI, *Il recupero della «sicurezza collettiva» si nasconde dietro l'impiego dell'esercito*, in *Guida al diritto*, 2008, n. 37, pag. 5 e segg., parla di "sicurezza collettiva" e la identifica con la protezione delle persone fisiche e dei loro beni individualmente considerati.

¹¹ Al riguardo, si veda A. CAVALLETTI, in *La città biopolitica – Mitologie della sicurezza*, Milano, 2005, pag.131, ove fa riferimento alla definizione di sicurezza coniata da J. VON SONNENFELS, in *Grundsätze der Policy, Handlung und Finanzwissenschaft*, Munchen, 1787. Per M. LUDOVICI, *Nuova teoria della Polizia di quartiere*, in *Rivista trimestrale della scuola di perfezionamento per le forze di polizia*, 1998, n. 3/4, pag. 1 e segg., la sicurezza si sostanzia nell'assenza di timore e di inquietudine, nella tranquillità, nella serenità d'animo, nella fiducia in sé e nel mondo, nella stabilità e nell'equilibrio psicologico che consentono di sentirsi sicuro, di vivere «sine cura», senza preoccupazioni ed affanni.

I dati riferiti all'andamento della criminalità e alle attività di prevenzione intese in senso stretto sono facilmente misurabili attraverso la lettura delle statistiche ufficiali che forniscono un quadro costantemente aggiornato circa il numero dei reati commessi, delle persone denunciate e arrestate e dei servizi svolti dalle Forze di Polizia. L'aspetto della percezione della sicurezza, che concorre a formare in ogni soggetto il senso della c.d. "sicurezza soggettiva", è, invece, una variabile influenzata non solo dai delitti effettivamente commessi ma anche da diversi fattori tra cui rilevano, a vario modo, la scarsa fiducia negli strumenti di controllo sociale tradizionali (Polizia e Giustizia), la preoccupazione circa la possibilità di rimanere comunque vittima di reato, anche a prescindere dalle concrete probabilità che ciò avvenga, e la qualità della vita, intesa come concreta prospettiva di interagire in un ambiente urbano e sociale civile.

In realtà, è proprio la percezione dell'insicurezza che incide maggiormente sul senso di tranquillità sociale avvertito dai cittadini e che comporta, in alcuni casi, una visione non conforme al dato reale, contribuendo al contrario ad aumentare in ciascuno, a volte in maniera ingiustificata, la paura e l'allarme sociale.

I primi studi sulla criminalità e sulla sua percezione risalgono alla metà degli anni Sessanta quando in America il Presidente Johnson iniziò un programma governativo a sostegno della "guerra al crimine"; da allora le ricerche si sono sviluppate fino a giungere alla misurazione della paura della criminalità attraverso una serie complessa e articolata di fattori psicologici, ambientali, sociali ed economici.

I maggiori studiosi del fenomeno hanno evidenziato sostanzialmente due dimensioni del senso di insicurezza: la prima, la c.d. "paura del crimine", è la paura personale, lo stato di ansietà che si prova quando si pensa di poter essere vittima di un reato; la seconda, invece, la c.d. "preoccupazione sociale", è il sentimento di inquietudine sociale circa la realtà criminale in genere e i suoi effetti sulla società ovvero sulla zona in cui si vive¹².

I due aspetti non sono assolutamente correlati poiché mentre la prima è un sentimento concreto che fa riferimento a un pericolo reale, immediato e personale, il secondo è astratto, generale e riferito alla comunità nel suo complesso.

Così considerata, la paura della criminalità rappresenta solo una dimensione più ampia della percezione della insicurezza, che si arricchisce dell'ulteriore aspetto della valutazione del rischio quale giudizio sulle probabilità di subire un reato nella zona in cui si vive e si lavora.

Sotto il profilo delle azioni rivolte a contrastare i fenomeni criminali, cercando di contenerne le manifestazioni che maggiormente incidono sulla tranquillità pubblica, è oramai pacifico e incontestato che tali attività debbano essere formate da più

¹² *Amplius*, si veda il *Terzo Rapporto sulla sicurezza nel Trentino, 2001*, a cura di E. U. SAVONA, Direttore di *Transcrime*, Università degli Studi di Trento, pag. 47 e segg.

elementi che insieme concorrano a garantire una convivenza civile fondata su sentimenti di reciproco rispetto.

Accanto alle tradizionali attività di prevenzione generale e di repressione, le quali formano il c.d. controllo sociale formale¹³ cioè quello compiuto dagli organi istituzionalmente preposti a tale compito, si è andato rivalutando anche il c.d. controllo sociale informale¹⁴, che nel corso degli anni era quasi del tutto scomparso. In genere, il controllo sociale è inteso come l'insieme delle attività dirette a uniformare in positivo le condotte degli individui all'interno di una data comunità, facendo rispettare le regole del corretto vivere civile riconosciute dal gruppo.

Il ruolo svolto ordinariamente da tutti i soggetti facenti parte di una data comunità si sostanzia nella capacità di autoregolare il contesto sociale attraverso norme di comportamento condivise, il cui rispetto è direttamente proporzionale al grado di coesione sociale e alla reciproca comprensione tra gli abitanti.

Un alto e solido senso di appartenenza alla comunità comporta positivi riflessi sulla qualità della vita poiché determina una diminuzione del disordine fisico e sociale e, conseguentemente, della criminalità.

Tale ultima correlazione, poi, comporta conseguenze positive in termini di diminuzione del sentimento di insicurezza che è direttamente collegato al disordine e alla criminalità.

Tra questi tre elementi esiste, infatti, una stretta correlazione.

Per “disordine” si intende un insieme di comportamenti e di situazioni negative che incidono sui beni collettivi, tra cui rientra anche la violazione spontanea di norme condivise. In altri termini, si tratta di tutti quei segni di inciviltà, sia fisica sia sociale, presenti in un dato luogo, che generano un sentimento di disagio e di paura determinando una sensibile diminuzione del controllo sociale informale che lascia ampi margini a fenomeni criminali diffusi.

Più in particolare, si fa riferimento al “disordine fisico” per indicare il degrado fisico, i segni visibili di trascuratezza e di abbandono dei luoghi e dell'ambiente in cui si vive: edifici trascurati o abbandonati, muri imbrattati, vandalismo, beni pubblici sporchi e danneggiati, inquinamento ambientale e acustico. Il “disordine sociale”, invece, indica tutta una serie di condotte negative, attive o passive, che incidono in maniera marcata sulla vivibilità di determinati spazi e luoghi, violando di fatto le regole di civile convivenza stabilite e concordate dalla società: abusivismo, prostituzione, randagismo, presenza di abitazioni occupate, comportamenti illegali o comunque, in generale, incivili.

¹³ E' il controllo operato dalle Istituzioni attraverso l'introduzione di norme generali di condotta, cui sono correlate per i casi di violazione sanzioni, e con l'ausilio di soggetti incaricati della sorveglianza.

¹⁴ Conosciuto anche con il termine di “processo di socializzazione” che si suddivide in due distinte dimensioni: primario e secondario. Il primo è riferito alla famiglia al cui interno viene operata una prima elementare assimilazione alle norme di condotta sociale. Il secondo invece è quello svolto da altri gruppi di appartenenza e dalle istituzioni scolastiche.

In entrambi i casi, alla presenza di fenomeni di disordine corrisponde sempre una limitazione della fruizione collettiva degli spazi pubblici e una marginalizzazione del gruppo locale di riferimento che tende a evitare l'uso dei quei beni, producendo un generale sentimento di insicurezza. Di conseguenza, vi è una corrispondente diminuzione del senso di appartenenza, di protezione della "proprietà pubblica", della solidarietà e della coesione sociale che implica una riduzione del controllo informale e un conseguente aumento della criminalità.

V'è da aggiungere poi come il disordine sia un fenomeno contagioso che si autopropaga¹⁵. La correlazione esistente tra insicurezza – disordine e criminalità è stata ampiamente descritta dalla nota teoria delle *broken windows*¹⁶ secondo cui se in un edificio vi è un vetro infranto e questo non viene sostituito, dopo breve tempo anche gli altri vetri verranno rotti. Ognuno avrà cioè la sensazione che quel luogo è abbandonato, che nessuno se ne cura: che viene cioè lasciato al controllo di soggetti criminali e che può essere impunemente danneggiato.

In altri termini, il mancato rispetto delle regole (la diffusione dell'inciviltà) apre la strada a un processo di degrado che, attraverso l'insicurezza e la diminuzione del controllo sociale, porta all'aumento della criminalità perché offre maggiori opportunità di porre in essere condotte delittuose. In tale contesto, nessuno sarà disposto a prendersi cura e a difendere i beni collettivi, che subiranno un inevitabile abbandono.

Questa teoria si fonda su un esperimento di uno psicologo sociale, Philip Zimbardo, il quale alla fine degli anni sessanta testò la contagiosità del disordine sociale e fisico. Egli lasciò un'auto senza targa e con il cofano alzato in una strada del Bronx (New York). Dopo appena dieci minuti, alcuni abitanti si erano già avvicinati all'auto e avevano iniziato a saccheggiarla. In poco più di un giorno tutta l'auto era stata oggetto di atti di vandalismo. La conferma alla teoria venne in seguito. A Palo Alto, una cittadina della California, in una zona residenziale completamente differente dalla prima, Zimbardo lasciò un'altra auto nelle medesime condizioni della prima. Per sette giorni, nessuno vi si avvicinò. All'ottavo giorno, egli stesso iniziò a colpire l'auto con una mazza da baseball. In pochi minuti numerosi residenti e passanti si unirono a lui e iniziarono a distruggerla. In entrambe le circostanze, si trattava per lo più di cittadini bianchi e apparentemente rispettabili.

Di recente, la teoria delle *broken windows*¹⁷ è stata scientificamente dimostrata attraverso alcuni esperimenti¹⁸ condotti da studiosi della Facoltà di Scienze sociali

¹⁵ Sul concetto di contaminazione criminale e sul rapporto tra le caratteristiche strutturali, i livelli di disorganizzazione sociale, i fattori ambientali e la genesi della delinquenza, si vedano C.R. SHAW e H.D. MC KAY, *Juvenile delinquency in Urban Areas*, University of Chicago press, 1942.

¹⁶ J.Q. WILSON - G.L. KELLING, *Broken windows. The police and the neighborhood safety*, in *The Atlantic Monthly*, 1982, 3, 243.

¹⁷ Sulla confusione ingenerata dalla citata teoria, cfr. J. ROSEN, *L'equivoco della "tolleranza zero"*, in *Amministrazione Civile*, Roma, 2008, n. 1, pag. 70 e segg., per il quale la politica della c.d. "zero

dell'Università olandese di Groningen. I ricercatori hanno dimostrato che il disordine è contagioso e ha un effetto psicologico indotto; la violazione palese di norme di comportamento incoraggia l'emulazione, inducendo finanche a porre in essere crimini. Grazie all'osservazione del comportamento di un gruppo di persone, lo studio ha verificato che la scelta di adeguarsi o meno a una situazione di disordine, e il conseguente comportamento, deriva anche dalla visione delle condotte altrui. Gli psicologi hanno creato due situazioni ambientali simili: un parcheggio di biciclette in un vicolo in cui era visibile un segnale di divieto di imbrattare i muri e non vi erano contenitori per i rifiuti. In un caso, però, i muri erano stati ripuliti e imbiancati mentre nell'altro erano presenti numerosi graffiti. Su tutte le biciclette erano stati poggiati alcuni volantini in modo tale che dovessero essere obbligatoriamente rimossi per poter pedalare. L'esperimento ha dimostrato che laddove vi erano muri puliti solo un soggetto su tre aveva buttato per terra il volantino. Diversamente, nel caso di muri imbrattati, i soggetti che si erano disfatti dei volantini gettandoli per terra erano stati due su tre.

Intervenire dunque sui fattori che determinano situazioni di degrado può, per un verso, indurre comportamenti virtuosi e positivi e, per altro verso, comportare la diminuzione di disordine sociale che può essere alla base della commissione di reati e del conseguente sentimento di paura.

I segni dell'inciviltà provocano insicurezza e quindi paura perché sono molto più visibili dei reati e hanno conseguenze stabili nel tempo. E ciò è confermato anche dalla particolare circostanza per la quale alla diminuzione del numero dei reati non sempre corrisponde un aumento del senso di sicurezza dei cittadini¹⁹. Quest'ultima, infatti, dipende da molti altri fattori, tra cui è da annoverare proprio il disordine fisico e sociale che produce insicurezza sia individuale sia collettiva.

L'osservazione di fenomeni di disordine provoca insicurezza individuale che si traduce in un sentimento collettivo quando i fenomeni negativi persistono nel medio-lungo periodo, agendo sulla coesione sociale. Quest'ultima rappresenta quindi un fattore protettivo che può impedire lo sviluppo di un concreto ed effettivo rapporto tra disordine, insicurezza, paura e criminalità, peraltro sempre più spesso concentrata nelle città medio-grandi rispetto alle piccole comunità. I piccoli centri, infatti, presentano tuttora due fattori fondamentali che concorrono a mantenere su

tolerance" era in realtà antitetica a quella delle *broken windows*. In senso analogo, A. LEMMI, *Zero tolerance inefficace nel lungo periodo*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2000, 9, 1248.

¹⁸ K. KEIZER, *The spreading of disorder*, in *Science*, 20.11.2008, che ha condotto sei diversi esperimenti sui comportamenti umani indotti.

¹⁹ Anzi, una maggiore efficienza dei servizi assicurati dai sistemi tradizionali di controllo sociale se, da un lato, determina una maggiore fiducia nei confronti delle Forze di Polizia, dall'altro, favorisce l'emergere di un numero superiore di reati con una diminuzione del c.d. numero oscuro. Ciò comporta un innalzamento degli indici di criminalità facendo apparire il fenomeno più grave di quanto non lo sia ordinariamente.

livelli sostanzialmente bassi i fenomeni criminali: sono cioè caratterizzati da un alto controllo sociale informale e da una marcata personalizzazione dei rapporti.

Nei grandi centri, invece, vi è un'alta concentrazione di rapporti economici cui corrisponde un affievolimento dei rapporti sociali e di vicinato. Queste particolarità, unite alla presenza di un numero più elevato di potenziali vittime, facilitano la commissione di reati. Nelle comunità più demograficamente estese, l'anonimato, da un lato, e la presenza di un numero elevato di soggetti, che divengono facilmente depredabili in virtù di agiate condizioni economiche e sociali, dall'altro, contribuiscono ad aumentare le occasioni di reato e quindi a creare un generale, diffuso senso di insicurezza.

In definitiva, i segnali di inciviltà rappresentano la diretta conseguenza di un processo di dissolvimento e di disgregazione dei legami sociali correlato a oggettive difficoltà di porre in essere strumenti di controllo formale efficaci.

2. Sicurezza partecipata e partecipazione alla sicurezza tra centralismo e sussidiarietà.

Tra le cause che hanno contribuito – nel corso degli anni – a far aumentare il sentimento di insicurezza sono da annoverare non solo la violazione di norme sociali condivise ma anche la diffidenza verso la diversità culturale e l'incertezza circa il futuro.

I fenomeni di emarginazione sociale, che determinano un marcato senso di vulnerabilità e di esclusione con un conseguente indebolimento dei tradizionali e consolidati circuiti di solidarietà sociale, provocano poi incertezza, maggiore percezione del rischio e, infine, disagio e paura.

Se l'aspirazione di ogni comunità è quella di tendere a vivere in una condizione di libertà dalla paura e di serena coesione, ogni circostanza che è in grado di incidere su tali elementi diviene un fattore che veicola insicurezza.

Le città diventano allora il luogo in cui tali preoccupazioni e tali sentimenti affiorano sempre più concretamente e si amplificano, fino a generare paure e angosce. La loro continua trasformazione le rende sempre più vulnerabili al degrado urbano e ai comportamenti devianti che destabilizzano e generano un diffuso sentimento di impotenza.

Verso i primi anni Settanta, accanto alle teorie sociologiche che inquadravano la criminalità e l'insicurezza all'interno di dinamiche sociali ed economiche, negli Stati Uniti d'America iniziò a prendere forma anche una corrente culturale secondo cui l'organizzazione dello spazio urbano era in grado di influire sulla sicurezza. In specie, la sicurezza in un contesto locale poteva essere raggiunta progettando spazi pubblici e privati "difendibili", in modo tale da sfavorire il crimine ²⁰. La teoria si

²⁰ O. NEWMAN, *Creating defensible space*, Washington, 1996, il quale rielabora le teorie di J. Jacobs e le adatta alla progettazione urbana. Sul tema, in senso critico, si veda G. ANDREANI, *Prevenzione*

fondava su alcune riflessioni pubblicate dieci anni prima da una nota antropologa statunitense la quale riteneva che la sicurezza nelle città era mantenuta da una complessa, intricata e inconscia rete di controllo volontario esercitato dalla popolazione di ogni quartiere attraverso la presenza di forti legami di vicinato e di attività diversificate²¹.

Le due dottrine daranno vita in seguito a un importante filone, tuttora esistente, denominato “*prevenzione del crimine attraverso la progettazione urbana*”²² (CPTED). Si tratta di una teoria che si fonda sul rafforzamento del sentimento di proprietà degli spazi collettivi, sull'utilizzo di tecniche di progettazione e di costruzione idonee a garantire una naturale sorvegliabilità dei luoghi e sulla riduzione delle possibilità di accesso a soggetti estranei. L'organizzazione del territorio, i programmi urbanistici e la riduzione delle condizioni di disagio urbano e sociale iniziarono ad assumere un crescente rilievo nelle dinamiche di prevenzione del crimine, fino a superare logiche di contrapposizione con i tradizionali strumenti di contrasto dei delitti, assurgendo a una funzione integrativa delle politiche della sicurezza fino ad allora fondate esclusivamente sulla mera ripartizione tra prevenzione e repressione dei reati.

La città, intesa come una rete di scambio di esperienze, di cultura e di relazioni che mutano continuamente e il suo spazio urbano divennero un luogo dove sperimentare queste nuove teorie e “progettare sicurezza”. Accanto a questi approcci metodologici, si svilupparono, soprattutto negli anni Novanta, altre teorie che guardavano alla città e al suo contesto urbano come il fulcro di tutta una serie di interventi e di politiche per la sicurezza orientate verso un maggiore coinvolgimento di tutti gli attori – istituzionali e non – interessati alla costruzione di un sistema diretto a garantire una qualità della vita in equilibrio con le aspettative dei cittadini.

Il dibattito sul ruolo delle autonomie locali e la stagione delle riforme che ha poi interessato l'intera organizzazione dello Stato, ridefinendo il concetto stesso di Pubblica Amministrazione, hanno dato vita a una serie di interventi legislativi volti a ridisegnare la funzione di alcuni organi locali (il Sindaco), fino ad allora ristretti all'interno di un limite funzionale che non permetteva di intervenire in via

situazionale del crimine, polizia di prossimità e sicurezza nelle città, in *Rivista di Polizia*, 2006, XI-XII, pag. 705 e segg., per il quale tali proposte, sebbene affascinanti e meritevoli di approfondimento, appaiono oggettivamente di non facile realizzabilità, poiché non tengono conto della realtà sociale e urbana dei contesti nei quali vengono inserite.

²¹ J. JACOBS, *Vita e morte nelle grandi città*, Torino, ed. 2000, secondo cui la sicurezza è il risultato della vitalità dei quartieri e del senso di appartenenza e di identificazione dei cittadini con il proprio territorio.

²² Si tratta di una serie di principi architettonici e urbanistici in grado di determinare una riduzione del sentimento di insicurezza e di incidere sui fattori ambientali che favoriscono i comportamenti criminali, migliorando la qualità della vita nelle città. *Amplius*, sull'argomento si consultino i siti www.cpted.net e www.cpted-watch.com. Cfr. M. D'ALBERTI e P. URBANI, *La “sicurezza urbana”: il ruolo della gestione territoriale delle città*, 2009, in www.astrid-online.it.

immediata e diretta per la cura e la tutela degli interessi della comunità di riferimento.

Tradizionalmente, infatti, il sistema della sicurezza in Italia è sempre stato incentrato su una riserva di funzione, cui erano strettamente collegate le attività di prevenzione e di contrasto dei reati e l'esercizio di poteri autoritativi e coercitivi sia di natura penale sia amministrativa, prerogativa assoluta dello Stato centrale. Tale monopolio funzionale – le cui origini risalgono certamente a periodi storici e si fondano su ragioni politiche antecedenti alla Costituzione – verso la fine degli anni Novanta è stato oggetto di un processo di apertura verso schemi operativi e funzionali orientati a un maggiore coinvolgimento ed alla responsabilizzazione di altre figure istituzionali, le quali legittimamente erano in grado di conferire maggiore efficacia all'intero sistema in quanto più vicine alle comunità di riferimento che reclamavano il loro diritto alla sicurezza²³.

Il provvedimento che ha aperto la strada a un diverso approccio alle politiche della sicurezza, delineando una concezione nuova nella gestione delle problematiche legate al territorio è senza dubbio rappresentato dal decreto legislativo 27 luglio 1999 n. 279, segnatamente nella parte in cui interviene sulla composizione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica²⁴.

L'ampliamento dei componenti originari dell'organo consultivo del Prefetto, attraverso l'inserimento del Sindaco del Comune capoluogo e del Presidente della Provincia, nonché dei Sindaci di quei comuni per i quali devono essere trattate questioni riferite ai rispettivi ambiti territoriali, ha mirato innanzitutto ad assicurare la partecipazione di quegli organi alla "gestione" della sicurezza²⁵. E che tale fosse l'intento del legislatore lo si evinceva dall'ulteriore previsione che ha attribuito al Sindaco del Comune capoluogo la facoltà di richiedere la convocazione del predetto Comitato per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale e per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale.

Successivamente, l'articolo 16 della legge 26 marzo 2001 n. 128, sempre nel solco di un progressivo ampliamento delle politiche partecipative nella gestione della

²³ In senso analogo, cfr. C. MOSCA, *Sicurezza di prossimità e di comunità per i cittadini*, in *Rivista di Polizia*, 2003, II-III, pag. 81 e segg., per il quale la sicurezza è una questione che interessa in generale la qualità della vita.

²⁴ O. FORLENZA, *Collaborazione più stretta con le autonomie*, in *Guida al diritto*, 1999, n. 34, pag. 64, ritiene che in materia di ordine e sicurezza pubblica il legislatore abbia definito un nuovo rapporto tra gli organi statali incaricati della gestione della materia e i rappresentanti delle comunità locali.

²⁵ In questi termini si esprime anche la relazione al decreto legislativo n. 279/1999, in *Guida al diritto*, 1999, n. 34, pag. 62 e segg., laddove si specifica che la scelta di attribuire al solo Sindaco del comune capoluogo una apparente "preminenza" rispetto agli altri comuni è dovuta esclusivamente alla maggiore frequenza e rilevanza delle questioni che interessano tale Ente; in tema di partecipazione, O. FORLENZA, *Collaborazione più stretta con le autonomie*, cit., definisce il provvedimento un punto di equilibrio tra le richieste di affidare alle comunità locali la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica in ambito locale e la necessaria unitarietà di esercizio di tale funzione da parte dello Stato.

sicurezza, ha nuovamente modificato l'articolo 20 della legge 1 aprile 1981 n. 121, conferendo al Prefetto la facoltà di convocare nel Comitato provinciale, d'intesa con il Presidente della Provincia o con il Sindaco, anche i responsabili degli altri Uffici delle Amministrazioni locali interessate o della polizia municipale.

L'accresciuta consapevolezza che i sistemi tradizionali di controllo, fondati prevalentemente sulla repressione quale strumento di contenimento del crimine²⁶, non avevano raggiunto gli obiettivi prefissati (quantomeno in materia di sicurezza sociale), ha portato dunque a sviluppare politiche preventive partecipative in cui le amministrazioni locali divengono protagoniste all'interno di un sistema integrato orientato alla prevenzione del degrado, dell'inciviltà e dell'emarginazione sociale, intesi quali fattori in grado di accrescere il sentimento di insicurezza e di generare paura.

Il momento storico-giuridico in cui le tematiche della sicurezza hanno iniziato ad essere riconosciute anche nella loro dimensione locale è da individuarsi con l'inserimento nell'ordinamento giuridico italiano del principio di sussidiarietà, di cui all'articolo 4 comma 3, lett. a) della legge 15 marzo 1997, n. 59, sebbene la questione abbia iniziato a imporsi sin dai primi anni Novanta.

Il principio²⁷, presente già nel diritto europeo²⁸ e che affonda le sue radici fino ad Aristotele, ha assunto oggi natura costituzionale²⁹ e non si limita più a svolgere una mera funzione di riparto delle competenze (in senso verticale e orizzontale) e a privilegiare la prossimità territoriale, ma esprime una nuova idea di amministrazione, incentrata sui bisogni da soddisfare e non più sui poteri da esercitare³⁰. Si tratta, infatti, di un principio moderno e flessibile che mette in luce le potenzialità delle comunità locali e dei soggetti privati (singoli o associazioni), consentendo loro di provvedere direttamente al soddisfacimento dei propri bisogni e prevedendo al contempo la possibilità di essere "sussidiati" nel caso in cui i medesimi soggetti non siano in grado di esercitare le funzioni loro assegnate.

²⁶ Si veda A. CONFALONIERI, *Le misure restrittive del «pacchetto sicurezza»*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2001, 8, 937, in cui riporta la dichiarazione di G. FRIGO per il quale si cerca "di appagare il bisogno di sicurezza della gente con leggi liberticide, che giovano solo a degradare il sistema ed accrescere l'insicurezza".

²⁷ Sull'argomento, si vedano T.E. FROSINI, *Nell'emersione della conflittualità la necessità di ridisegnare il federalismo*, in *Guida al diritto*, 2004, monografia 9, pag. 4 e segg.; S. MEZZACAPO, *Il principio di sussidiarietà. Comuni: flessibilità nelle funzioni amministrative*, in *Guida al diritto*, 2004, monografia 9, pag. 36 e segg.; A. CELOTTO, *Funzioni amministrative: un ruolo da chiarire per i comuni*, in *Guida al diritto*, 2001, n. 33, inserto, pag. 13; V. GUIZZI, voce *Sussidiarietà (dir. C.E.)*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990, XXXV.

²⁸ Si veda il Trattato di Maastricht sull'unione Europea, 7 febbraio 1992, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* C 191 del 29.07.1992, articolo 3 B, comma 2. Con la firma del Trattato di Roma del 29.10.2004, la sussidiarietà è poi divenuta uno dei principi sui quali si fonda l'esercizio delle competenze dell'Unione; cfr. articolo 1- II, titolo III, parte I, in *Guida al diritto*, 2004, monografia n. 10, pag. 6 e segg..

²⁹ Articoli 118 e 120 della Costituzione della Repubblica Italiana.

³⁰ In senso analogo, A. CELOTTO, *Funzioni amministrative: un ruolo da chiarire per i comuni*, cit..

La sussidiarietà³¹ acquista allora un significato più ampio dello stesso termine letterale e giuridico, finendo per assumere una portata partecipativa e il ruolo di strumento per l'esercizio di funzioni estese a tutta la comunità di riferimento; essa è strumentale agli interessi coinvolti e allo sviluppo del gruppo sociale o dell'Ente esponenziale in cui viene esercitata e diviene *“principio ispiratore delle attività dei pubblici poteri nel favorire lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini, singoli o associati”*³². Ciò comporta naturalmente l'assunzione delle responsabilità connesse e la consapevolezza del ruolo svolto in un ambito locale, ma pur sempre nell'interesse generale dell'intera comunità e *“rende flessibili i rapporti tra organizzazioni pubbliche, dal punto di vista funzionale, pur nell'ambito di delimitazioni di competenze stabilite dalla legge in base ai principi costituzionali”*³³.

In tale contesto, la partecipazione e il coinvolgimento dei singoli cittadini e degli enti stessi, al di là degli schemi giuridici, acquistano un ruolo di rilievo all'interno dei processi decisionali caratterizzati dalla c.d. *“inclusività”*³⁴. Il confronto e il contraddittorio divengono strumenti di crescita, superando così pregressi orientamenti che vedevano nel metodo partecipativo esclusivamente un fattore di rallentamento dell'azione amministrativa e del raggiungimento degli obiettivi. Ascoltare le *“diverse voci”*, in specie quelle più vicine ai bisogni da soddisfare, risponde al contrario a una duplice esigenza: per un verso, valorizza le autonomie locali e avvicina i cittadini alla funzione di cura degli interessi generali invero il principio di sussidiarietà e, per altro verso, svolge un importante ruolo di controllo sociale legato ai più generali principi di trasparenza e di partecipazione democratica.

I suddetti principi, insieme a quello del decentramento, possono allora essere considerati strumenti in virtù dei quali anche la cura della sicurezza sociale in ambito locale può divenire, entro determinati limiti e condizioni, una funzione in cui le autonomie locali e i soggetti privati possono partecipare, comunque sempre nel rispetto della previsione generale secondo cui l'ordine e la sicurezza pubblica sono materie riservate allo Stato.

Secondo autorevoli dottrine, la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, da un lato, *“segna un notevole progresso verso una rinnovata concezione del cittadino nella società”* poiché lo trasforma da suddito a soggetto in

³¹ Per R. ROMANELLI, *Riforma federale e sussidiarietà riempiono il vuoto lasciato dallo Stato*, in *Amministrazione Civile*, 2008, n. 4-5, pag. 22 e segg., il principio risponde alla esigenza di una delegificazione delle norme che perdono la loro rigidità e universalità per affidarsi alla prassi sociale.

³² V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. Amm.)*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 2003, XXXV.

³³ V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. Amm.)*, ult. op. cit..

³⁴ Per un approfondimento sul tema, si veda G. ANNICCHIARICO, *La partecipazione e i processi decisionali inclusivi con riferimento alla materia dell'ordine pubblico*, in *Rivista di Polizia*, 2008, VII, pag. 425 e segg..

grado di “*concorrere in prima persona alla tutela degli interessi collettivi*”³⁵ e, dall’altro, consente di soddisfare i suoi bisogni giacché gli consente di partecipare personalmente a tutte quelle manifestazioni della sovranità che direttamente o indirettamente possono interessarlo e coinvolgerlo.³⁶

Ecco perché il concetto di sicurezza non deve essere inteso solo quale mera attività di esercizio di poteri imperativi e autoritativi che promanano dalle norme giuridiche di livello Statale, i cui profili sono comunque presenti anche a livello locale, ma come una funzione che presenta molteplici risvolti di natura economica, sociale e di relazione; come una opportunità di sviluppo che deriva da tutta una serie di attività che sono protese a creare i presupposti per la realizzazione di una società sicura.

Solo in un quadro generale, in cui ogni soggetto e ogni ente assumono un ruolo definito e consapevole nella gestione di un sistema che intenda produrre e garantire la vivibilità di una data comunità, ha senso parlare di sicurezza integrata e partecipata.

Attorno a tale concetto ruota tutta la portata delle innovazioni legislative che negli ultimi tempi hanno caratterizzato il nostro ordinamento. Una piccola rivoluzione che ha segnato il passaggio da uno Stato in cui le Forze di Polizia avevano il compito di garantire sicurezza unicamente attraverso meccanismi sostanzialmente repressivi a una società in cui la sicurezza diviene un bene comune di cui ciascuno può fruire attraverso la condivisione delle responsabilità e la partecipazione integrata a programmi di prevenzione sociale e di riqualificazione urbanistica, anche a lungo termine, al fine di eliminare i fattori che producono insicurezza e criminalità.

Del resto, tale finalità si ritrova tra i compiti istituzionali della Polizia di Stato che esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. Da qui deriva il ruolo centrale che assumono le autonomie locali, attesa la loro idoneità a rispondere agli interessi e allo sviluppo della comunità di riferimento attraverso funzioni e attività in grado di fornire risposte immediate e visibili.

L’ulteriore passaggio fondamentale, in direzione di una nuova stagione delle politiche della sicurezza, è rappresentato dal riconoscimento normativo dei c.d. patti territoriali³⁷ i quali “*rappresentano un nuovo modello operativo capace di favorire la collaborazione tra le diverse istituzioni coinvolte nel governo della sicurezza pubblica*”³⁸. In merito, si ricorda il DPCM del 12 settembre 2000³⁹ che, nel prevedere una forma di collaborazione in via permanente tra Stato, regioni ed enti

³⁵ V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. Amm.)*, ult. op. cit.; vedi anche G. ANNICCHIARICO, *La partecipazione e i processi decisionali inclusivi con riferimento alla materia dell'ordine pubblico*, cit..

³⁶ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Padova, 1994, pag. 62.

³⁷ *Amplius*, si veda V. ANTONELLI, *La collaborazione tra Stato ed enti territoriali in materia di sicurezza locale: i patti per la sicurezza*, 2009, in www.astrid-online.it.

³⁸ Così reca il preambolo dell'Accordo tra Ministero dell'Interno e Anci del 13.09.2008.

³⁹ In G.U. del 30.12.2000 n. 303.

locali, per assicurare condizioni di sicurezza nelle città, ha suggellato tale rapporto privilegiato riconoscendo il valore dei protocolli d'intesa da tempo sperimentati in numerose realtà locali. Successivamente, con l'articolo 17 della legge n.128/2001 è stata prevista la possibilità per il Prefetto di stabilire specifiche intese con i Sindaci per attuare, a livello provinciale e nei maggiori centri urbani, i piani coordinati di controllo del territorio con la partecipazione anche dei corpi o dei servizi di polizia municipale⁴⁰.

Le teorie che guardavano allo spazio urbano delle città come a un elemento determinante per ridurre l'insicurezza attraverso una progettazione di luoghi più sicuri e vivibili hanno poi determinato il fiorire, su tutto il territorio nazionale, di una serie di iniziative, di studi e di ricerche nel settore urbanistico. La riqualificazione degli spazi fisici, il sostegno alla vitalità dei quartieri, la mobilitazione della comunità e la collaborazione con le Forze di Polizia sono assunte a vera e propria strategia di intervento⁴¹ che – a nostro parere – ha senza dubbio portato a sviluppare una maggiore sensibilità verso le problematiche della sicurezza nei centri urbani, costituendo così la base sulla quale si è fondato poi l'intervento legislativo che nel 2008 ha ampliato i poteri dei Sindaci in materia di salvaguardia delle condizioni di vivibilità delle comunità locali.

3. Il ruolo delle autonomie locali e della polizia municipale nel sistema della sicurezza pubblica.

Negli ultimi decenni, la trasformazione delle città e del relativo contesto urbano, la diffusione dei mezzi di comunicazione di massa e la crisi dei modelli sociali ed economici tradizionali hanno determinato l'emergere della società dell'incertezza. Tale stato d'animo ha così assunto una dimensione esistenziale comune che ha interessato trasversalmente la società, creando disagio e insicurezza.

Una prima risposta istituzionale è stata rappresentata dal potenziamento della prevenzione⁴² e dalla introduzione anche in Italia della c.d. polizia di prossimità⁴³.

⁴⁰ In realtà, già l'articolo 12 della Legge 12 luglio 1991, n. 203, di conversione del D.L. 13 maggio 1991, n. 152, aveva attribuito al Prefetto la facoltà di realizzare a livello provinciale, secondo le direttive del Ministro dell'Interno, piani coordinati di controllo del territorio cui poteva partecipare la Polizia municipale.

⁴¹ In materia di sicurezza urbana si vedano il Laboratorio di qualità urbana e sicurezza del Dipartimento di Architettura del Politecnico di Milano, diretto dalla prof.ssa Clara Cardia in www.labpnr.polimi.it/Lab/laqus/index.htm; il progetto di riduzione del disordine urbano della regione Emilia Romagna in www.regione.emilia-romagna.it/wcm/sicurezza/RILFEDEUR/presentazione.htm e il Forum italiano per la sicurezza urbana, associazione nata nel 1996 e composta da oltre cento tra città, province e regioni italiane con la finalità di promuovere politiche di sicurezza urbana, in www.fisu.it. Nel corso degli ultimi anni, i progetti e le iniziative che hanno sostenuto l'esistenza di una correlazione tra i multiformi fenomeni di degrado urbano e di inciviltà e il sentimento di insicurezza sono stati numerosi.

⁴² Per T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, cit., l'affermazione dello Stato di prevenzione, il cui compito è quello di assicurare la complessiva sicurezza dei diritti dei cittadini e dei beni giuridici loro sottesi, in un contesto sociale complesso e ricco di contraddizioni, è coevo alla nascita

In pratica, essa si sostanzia in un diverso approccio ai bisogni della collettività in materia di sicurezza, attraverso moduli e filosofie operative che, coinvolgendo tutti gli operatori delle Forze di Polizia, sono in grado di soddisfare le esigenze degli utenti mediante servizi più efficaci e più prossimi al fruitore finale.

Partendo dal concetto che il sistema sicurezza è governato anche da elementi che attengono a settori di competenza diversi da quelli tradizionalmente propri della Polizia (attività repressiva e di controllo), si è giunti a comprendere l'essenzialità di tutta una serie interventi, anche in campo sociale, che solo apparentemente si risolvono nel soddisfacimento di bisogni secondari ma che in realtà sono direttamente correlati alla percezione della sicurezza e alla qualità della vita, al punto tale che le Forze di Polizia non possono disinteressarsene. Si tratta della medesima filosofia che è alla base della c.d. *community policing*⁴⁴ di origine anglosassone e che si fonda su un sistema di condivisione delle responsabilità e di sinergie partecipative tra Stato e cittadini. In altri termini, una forte relazione tra la Polizia e la collettività determina una maggiore efficacia dei servizi che porta a una diminuzione della percezione dell'insicurezza e di conseguenza a un miglioramento della qualità della vita.

Così concepita, la prossimità diviene un corollario dello stesso principio di sussidiarietà, in quanto contiene in sé molteplici e articolate figure operative che non si risolvono nel "poliziotto di quartiere", ma che attengono a una idea di servizio e di funzione. Comprendere i bisogni degli "utenti" e soddisfare le loro esigenze attraverso figure quanto più vicine possibili, vuol dire instaurare un reciproco rapporto fiduciario grazie al quale, insieme, si riesce, da un lato, a contenere il sentimento di insicurezza e, dall'altro, a garantire una gestione efficace dei servizi di polizia, avvicinando il cittadino all'istituzione.

dei diritti sociali e delle libertà positive. L'autore individua due dimensioni della sicurezza. La prima è data dalla "sicurezza da potenziali intrusioni nell'ambito delle sfere individuali di libertà"; la seconda si sostanzia nella "sicurezza di poter esprimere in pieno la propria personalità, attraverso il patrimonio costituzionale dei diritti e nell'ambito del contesto sociale di riferimento".

⁴³ Più approfonditamente, sul concetto si veda anche P. TERRACCIANO, *Polizia di prossimità. Teorie ed applicazioni sul territorio*, in *Rivista in Polizia*, 2004, V-VI, pag. 265 e segg.; F. CARRER, *La polizia di prossimità. Strumento operativo o formula inefficace*, in *Rivista trimestrale della scuola di perfezionamento per le forze di polizia*, 2000, n.3/4, pag. 45 e segg.; per un'analisi comparata, cfr. A. PARENTIN, *La polizia di prossimità in Francia: alcune osservazioni di carattere comparativo*, in *Rivista di Polizia*, 2005, V-VI-VII, pag. 367 e segg.; M. LUDOVICI, *Nuova teoria della Polizia di quartiere*, cit..

⁴⁴ Sull'argomento, cfr. A. LEMMI, *Zero tolerance inefficace nel lungo periodo*, cit.. F. CARRER, *La polizia municipale italiana nel processo di sicurezza urbana. Modelli di gestione: la polizia di prossimità*, afferma che la polizia comunitaria costituisce una dottrina e un modello organizzativo, in http://www.sicurezza.regione.toscana.it/collaborazioni/ministero/livorno/relazione_carrer_livorno.pdf.

Dall'introduzione di tale idea di servizio è poi derivata una sempre crescente domanda di maggiore sicurezza e di partecipazione ai relativi processi decisionali che in alcuni casi si è anche tradotta in interventi legislativi⁴⁵.

Peraltro, che le politiche della sicurezza urbana non dovessero essere più esclusivamente affidate alle sole forze di polizia era un'opinione già sostenuta alla fine degli anni Novanta. L'allora Ministro dell'Interno Giorgio Napolitano⁴⁶, oggi Presidente della Repubblica, affermò la necessità di basare gli interventi in materia di sicurezza *“su una pluralità di approcci e di apporti, su un intenso coinvolgimento delle amministrazioni locali e di ogni forma di rappresentanza dei cittadini”*, nell'ambito di *“politiche volte a contrastare il degrado dei quartieri più difficili, elevandone il livello di vita civile e culturale, a prevenire e riassorbire patologie criminali o criminogene”*.

Il sottile equilibrio esistente tra l'esercizio delle libertà e la funzione di sicurezza, che tali libertà deve garantire, presuppone poi che qualsiasi intervento legislativo debba tener conto della necessità che i diritti inviolabili siano sempre e comunque salvaguardati e che ogni misura sia proporzionata all'obiettivo che si intende perseguire. Solo così facendo le politiche di sicurezza sono in grado di assicurare una minore diffusione del sentimento di insicurezza e di preservare i cittadini dal rischio di divenire vittime di reati⁴⁷.

Il mutato assetto ordinamentale, con l'approvazione delle leggi nn. 142/90, 241/90, 81/93 e 59/97, e costituzionale, con la riforma del Titolo V, nel conferire funzioni nuove alle autonomie locali ha radicalmente trasformato anche il ruolo fino ad allora svolto dai cittadini e dagli stessi enti locali. Entrambi, seppure in maniera differente, sono divenuti protagonisti e “soggetti attivi” nelle politiche sociali degli enti di riferimento, al cui interno si rinvergono aspetti legati alla sicurezza e alla qualità della vita nelle comunità.

I principi introdotti dalle citate norme non solo hanno rivoluzionato l'assetto e le funzioni delle autonomie ma hanno anche comportato una diversa metodologia di approccio alla risoluzione delle problematiche e alla cura degli interessi generali da perseguire mediante uno stretto raccordo tra amministratori e amministrati, rafforzando così i legami tra istituzioni e cittadini⁴⁸.

⁴⁵ Sul rapporto esistente tra la domanda di sicurezza e la risposta delle Istituzioni, si veda C. FATUZZO, *La domanda di sicurezza: caratteristiche, dimensioni e risposte*, in *Rivista di Polizia*, 2009, III, pag. 192 e segg..

⁴⁶ G. NAPOLITANO, *Le politiche di sicurezza interna*, in *Amministrazione civile*, 2008, n. 1, pag. 29 e segg..

⁴⁷ Sul punto si veda, T. E. FROSINI, *Diritto alla sicurezza e tutela delle libertà: un crinale sottile che esalta le democrazie*, cit., il quale differenzia le politiche di sicurezza da quelle di prevenzione. Per l'autore, le prime sono dirette a far diminuire il sentimento di insicurezza mentre le seconde tendono a evitare che vengano commessi reati. Tra i due concetti vi sarebbe in pratica un rapporto tra genere e specie, poiché le politiche della sicurezza sarebbero più ampie e complesse di quelle di prevenzione.

⁴⁸ Cfr. G. ANNICCHIARICO, *La partecipazione e i processi decisionali inclusivi con riferimento alla materia dell'ordine pubblico*, cit..

All'interno di tale trasformazione del sistema ordinamentale delle autonomie rileva, accanto a quelli tradizionali di ordine e di sicurezza pubblica, anche l'inserimento del concetto di "sicurezza urbana", di stretta derivazione sociologica.

La netta dicotomia esistente da sempre tra il profilo amministrativo e quello costituzionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, il primo descritto nell'articolo 159 comma 2 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 come il "*complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regga l'ordinata e civile convivenza*" e il secondo indicato nell'articolo 117 della Costituzione, tra le materie riservate alla potestà legislativa dello Stato, trova una continuità concettuale proprio nella sua formulazione.

Al di là delle diverse prese di posizione della dottrina e della giurisprudenza costituzionale, l'assenza per oltre un cinquantennio nel diritto positivo di un concetto di ordine e sicurezza pubblica ha spesso indotto il Giudice delle Leggi⁴⁹ ad assolvere una funzione supplente, in virtù della quale si è giunti a mutuare la sua attuale definizione.

In particolare, il mancato inserimento nella Costituzione di una definizione di ordine e sicurezza pubblica⁵⁰ pare dovuto al permanere di una certa diffidenza per la dilatazione delle limitazioni alle libertà individuali e collettive in nome di un valore immanente e assoluto dell'ordine pubblico, propria della dittatura fascista. La Carta costituzionale, infatti, non contiene tutt'ora la predetta definizione, anche se il concetto deve ritenersi implicitamente presente nel sistema costituzionale sin dal 1948⁵¹.

Storicamente, l'espressione compare sia nel codice civile del 1865, sia nella legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. b). Successivamente, il concetto assume valenza e definizione autonoma quale sinonimo di esistenza sociale tranquilla e scevra da turbamenti di qualsiasi natura.

Con l'approvazione della Costituzione, l'ordine pubblico diviene sempre più espressione di valore che racchiude concetti di pacifica convivenza sociale e civile, intesi quale rispetto dei diritti universalmente riconosciuti e tutela delle libertà condivise e riconosciute dal corpo sociale. Esso viene legato inscindibilmente alla

⁴⁹ Corte Cost., sentenza 26 ottobre 1998, n. 1013, in www.cortecostituzionale.it

⁵⁰ *Amplius*, si veda A. CERRI, *Ordine pubblico, II) diritto costituzionale*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990 e postilla di aggiornamento del 2000, XXV; F. FAMIGLIETTI, "*Sicurezza pubblica*" e "*pubblica Sicurezza*": *tra interessi unitari e gestione in ambito locale*, cit., pag. 142. In senso analogo, P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Nuovi scenari per la polizia locale e la sicurezza*, atti del convegno regionale, Pordenone, 22.11.2002, pag. 26, il quale sostiene che "i costituenti avevano volutamente escluso dal testo costituzionale la nozione di ordine pubblico nel timore che l'elasticità e la vaghezza dei suoi contenuti consentissero di introdurre in via legislativa o amministrativa limitazioni all'esercizio dei diritti fondamentali della persona".

⁵¹ Cfr. Corte Cost., 8 luglio 1971, n. 168, in www.cortecostituzionale.it, che afferma, di fronte alle esigenze di tutela dell'ordine pubblico, il principio di necessaria cedevolezza anche dei diritti costituzionalmente garantiti quando essi siano esercitati in modo da compromettere altri beni e diritti pubblici e individuali.

sicurezza pubblica, tanto da indurre la dottrina e la giurisprudenza a interrogarsi sulla sua univocità concettuale ovvero sulla sua differenza di significato.

La omnicomprensività del termine, che include la tutela sia dei beni materiali e degli interessi della collettività, sia dei valori che fondano il sistema, ha indotto a operare una *summa divisio* tra ordine pubblico ideale⁵², da alcuni commentatori ritenuto “*comunque incompatibile con il principio pluralista che caratterizza la forma di Stato democratico prevista dalla Costituzione*”⁵³, e ordine pubblico materiale⁵⁴; quest'ultimo, in alcuni casi, è stato fatto coincidere con la sicurezza pubblica intesa come l'insieme delle attività poste in essere dallo Stato al fine di garantire in concreto il rispetto dei principi e dei valori che sono alla base della convivenza civile.

Il concetto di ordine pubblico, invece è, a nostro parere, molto più articolato e omnicomprensivo: esso non indica unicamente l'insieme delle limitazioni all'esercizio di diritti o degli obblighi impliciti ed espliciti necessari per assicurare la pacifica, ordinata e civile esistenza in una comunità ma contiene anche l'insieme dei valori che costituiscono i cardini su cui ruota l'intero sistema sociale e giuridico. Come tale, opportunamente, con la riforma costituzionale del 2001 la nozione è stata indicata come materia e non più come semplice concetto. In altri termini, si tratta di un vero e proprio sistema, formato da valori, principi, norme e precetti che assicurano ai beni cui esso si riferisce ampia garanzia di riconoscimento e di tutela. In questo senso, si ritiene, che vada interpretato il concetto di ordine pubblico, nel quale poi si inserisce quello più ristretto di sicurezza⁵⁵: la certezza che ciascuno

⁵² Corte Cost., 8 marzo 1962, n. 19, in www.cortecostituzionale.it, che ritiene che l'ordine pubblico, inteso quale ordinato vivere civile, sia “un bene inerente al vigente sistema costituzionale” e che il suo mantenimento sia “finalità immanente del sistema costituzionale”. Per Corte Cost., 3 maggio 1985, n. 138, in www.cortecostituzionale.it, l'ordine pubblico è inteso come “ordine legale su cui poggia la convivenza sociale”.

⁵³ Così, P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Nuovi scenari per la polizia locale e la sicurezza*, cit., pag. 27.

⁵⁴ Per T.F. GIUPPONI, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence*, cit., pag. 6, la distinzione è oramai superata anche da recente giurisprudenza costituzionale a favore di una concezione oggettiva e materiale del suo contenuto. Cfr. Corte Cost., 8 marzo 2006, n. 105, in www.cortecostituzionale.it, laddove si afferma che la sicurezza pubblica comprende “le funzioni primariamente dirette a tutelare i beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento”. Ancora, Corte Cost., 16 dicembre 2004, n. 428, in www.cortecostituzionale.it, secondo cui l'ordine pubblico garantisce “la pacifica convivenza rispetto ad atti di violenza, disordini o altri atti penalmente rilevanti”. Corte Cost., 12 luglio 2001, n. 290, in www.cortecostituzionale.it.

⁵⁵ Per P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Nuovi scenari per la polizia locale e la sicurezza*, cit., pag. 29 e segg., la sicurezza di cui all'articolo 117, co. 2 lettera h) Cost., “ha un significato ristretto e una valenza più «sociale» in quanto allude alla situazione psicologica in cui ognuno è persuaso che ogni eventuale evento minaccioso per sé, per la propria famiglia e per i propri beni possa essere efficacemente prevenuto e/o contrastato da solo

veda riconosciuto e tutelato il pacifico esercizio dei propri diritti di libertà la garantiti dalla Costituzione, nel rispetto dei diritti individuali e collettivi dei terzi⁵⁶.

Alla luce delle recenti riforme, quindi, le tradizionali concezioni che inquadravano la sicurezza e l'ordine pubblico nell'ambito di una c.d. *endiadi* o, al contrario, di una dicotomia devono a nostro avviso ritenersi superate⁵⁷. Entrambi i termini sono il portato di un percorso giuridico, sociale e, soprattutto, culturale compiuto dalle istituzioni e dagli stessi cittadini e indicano oggi un modo di essere dello Stato che è la diretta espressione dell'insieme di valori che da decenni caratterizzano i rapporti tra i singoli soggetti e la comunità nella sua interezza.

Questi contengono, allo stesso tempo, principi e concetti, uguali e differenti che si riferiscono a beni giuridici fondamentali (dei singoli e del corpo sociale) perché sono sottesi a valori correlati sia alla particolare e concreta situazione soggettiva protetta, sia al diritto considerato nella sua fattispecie astratta e generale che informa l'ordinamento giuridico.

I relativi concetti conservano sempre e comunque una loro dimensione unitaria che non può, in nessun caso, essere suddivisa tra interessi localistici e nazionali. La sicurezza, così come l'ordine pubblico, rappresenta una funzione unitaria di ordine nazionale che trascende dagli ambiti locali di riferimento e si connota in una dimensione necessariamente unica e non divisibile⁵⁸. Essa, prima di tradursi in un diritto sociale, è un pensiero legato alla convinzione di poter vivere e agire, nel rispetto altrui, in qualsiasi luogo senza timore alcuno. E tale pensiero non può subire in astratto modifiche legate alla dimensione o all'interesse locale⁵⁹.

tenendo un determinato comportamento ovvero ricorrendo all'aiuto di soggetti, misure, o procedure previsti dai pubblici poteri".

⁵⁶ Negli stessi termini, si veda Corte Cost., 23 giugno 1956, n. 2, in www.cortecostituzionale.it; Cons. Stato, Sez. VI, 16.01.2006, n. 85, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui nello Stato sociale la funzione di sicurezza serve a garantire che le libertà individuali vengano coniugate all'unisono con l'interesse della collettività e che subiscano delle compressioni in talune modalità di esercizio per renderle compatibili con le libertà pari ordinate di altri.

⁵⁷ In senso analogo, P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Nuovi scenari per la polizia locale e la sicurezza*, cit., pag. 34; *Contra*, ex pluribus, G. CAIA, *L'Amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, in *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana*, Bologna, 2009, pag. 81, secondo cui ordine pubblico e sicurezza pubblica non sono due concetti distinti anche se correlati bensì esprimono un unico concetto per mezzo di due termini coordinati.

⁵⁸ In senso contrario, P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Nuovi scenari per la polizia locale e la sicurezza*, cit., pag. 36, il quale, in virtù della possibilità di delegare alle Regioni la potestà regolamentare anche nelle materie di legislazione esclusiva (art. 117, co. 5, Cost.), ipotizza una distinzione tra aspetti della sicurezza che hanno un rilievo o un interesse nazionale e quelli che ne hanno uno regionale e/o locale.

⁵⁹ Per A. D'ALOIA, *La devolution nel nuovo assetto delle competenze regionali*, in www.giuffrè.it, le esigenze di sicurezza dei cittadini si manifestano in forme differenziate in diverse parti del territorio nazionale, richiedendo pertanto un altrettanto differente coinvolgimento delle istituzioni locali nelle politiche della sicurezza.

Un'autorevole dottrina ha sostenuto, in proposito, che il concetto di sicurezza contiene nel complesso enunciazioni diverse da quello tradizionale cui è legato l'aggettivo "pubblico", riferendosi a "una *condizione psicologica e a un'aspirazione dei cittadini tese a un'assenza di conflitti e di pericoli per se stessi e per i propri beni*"⁶⁰.

All'interno di tale sistema va poi inquadrato il ruolo delle autonomie locali⁶¹ e della polizia municipale⁶². A riguardo, non si può prescindere dalla previsione legislativa secondo cui la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica è affidata in via esclusiva all'Amministrazione della Pubblica Sicurezza⁶³, le cui funzioni sono esercitate, tra gli altri, anche dal Sindaco in qualità di autorità locale (nei Comuni ove non sia istituito un Commissariato di p.s.) e dagli Agenti di pubblica sicurezza, tra i quali è da annoverare anche il personale della polizia municipale cui il Prefetto abbia conferito tale qualità ai sensi dell'articolo 5, co. 2, della legge 7 marzo 1986 n. 65.

Non è poi esclusa da tale esame anche la novellata polizia amministrativa locale, che ha funzioni attribuite in via principale alle Regioni e svolge compiti proprio attraverso i servizi di polizia municipale. Secondo la dottrina tradizionale, tale corpo è sempre stato contrapposto e distinto dalla più nobile "polizia di sicurezza"⁶⁴, nel tempo caratterizzata per la sua ampia funzione di prevenzione dai pericoli che possono interessare la comunità e di garanzia di esercizio delle libertà.

Nonostante ciò, la polizia amministrativa⁶⁵ locale ha oggi assunto un ruolo sempre più di rilievo giacché tende a consentire attività che si svolgono sul territorio e che sono strettamente legate alla erogazione di servizi e di prestazioni per i quali si rende necessario e indispensabile verificare, prima, i presupposti giuridici e tecnici e controllare, poi, il corretto esercizio, al fine di assicurare la tutela della collettività. Essa, nonostante l'opinione contraria di alcuni⁶⁶, costituisce a pieno titolo una

⁶⁰ M. PIANTEDOSI, *Il nuovo sistema dell'ordine pubblico e della sicurezza dopo la riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione*, 2004, n. 12, in www.giustamm.it, afferma che l'ordinamento, prevedendo misure di contrasto a ciò che può nuocere alla sicurezza, attribuisce rilevanza giuridica alla citata condizione psicologica.

⁶¹ Sul tema si veda, G.M. IURATO, *Sicurezza nella città e coordinamento delle forze di polizia*, in *Rivista di Polizia*, 1998, VI, pag. 392 e segg., che sostiene una "apertura delle regole della sicurezza alla partecipazione" delle autonomie locali.

⁶² Cfr., A. VICARI, *La collaborazione della polizia municipale nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica*, in *Rivista di Polizia*, 2002, II, pag. 81 e segg..

⁶³ Si veda la Legge 1 aprile 1981, n. 121 recante il Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

⁶⁴ Per un'analisi storico-giuridica del concetto, si veda M. COLACITO, *Sicurezza (polizia di)*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990, XXXIII.

⁶⁵ Il termine, in passato, è stato considerato distinto dall'originario concetto di polizia locale, urbana e rurale contenuto nell'articolo 117 Cost. previgente la riforma del 2001. A tal riguardo, si veda Corte Cost., 24 marzo 1987, n. 77, in www.cortecostituzionale.it.

⁶⁶ Per M. PIANTEDOSI, *La polizia amministrativa come materia?*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2008, pag. 849 e segg., "la polizia amministrativa sembra essere individuata, delimitata e disciplinata come materia

funzione di sicurezza⁶⁷ strumentale e accessoria⁶⁸ per la tutela di interessi pubblici e generali la cui salvaguardia è necessaria per la conservazione del corpo sociale⁶⁹. La necessità di tenere distinte la sicurezza pubblica dalla polizia amministrativa in senso stretto si fonda sui contenuti stessi della materia cui le predette funzioni ineriscono, in maniera tale che l'esercizio dei diritti venga garantito in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale⁷⁰.

Le esigenze unitarie che sono alla base della funzione di sicurezza, e che hanno indotto in passato la Corte costituzionale a ritenere "*contrarie allo spirito del sistema*"⁷¹ anche mere ipotesi di decentramento delle attribuzioni in materia di ordine e sicurezza pubblica, sono oggi temperate dalla espressa previsione di cui all'articolo 118 co. 3 Cost.⁷² per il quale prevede sussistono forme di coordinamento tra lo Stato e le regioni nella materia *de qua*⁷³. Tale previsione costituisce, a ben vedere, l'occasione per stabilire nuove forme di dialogo tra livelli amministrativi e istituzionali, distinti in funzione dell'interesse generale e nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, che diviene così un elemento di dinamismo e duttilità del sistema ferma restando la sua unitarietà⁷⁴.

Si tratta, in altri termini, di una particolare forma di partecipazione istituzionale e amministrativa, sottoposta peraltro a riserva di legge, tale da assicurare alla relativa funzione quella necessaria omogeneità in grado di garantire il rispetto dei principi fondamentali che lo Stato deve salvaguardare, pur nelle differenziate

avente un proprio autonomo spazio concettuale". Cfr. anche M. PIANTEDOSI, *Il nuovo sistema dell'ordine pubblico e della sicurezza dopo la riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione*, cit..

⁶⁷ In senso concorde, A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, 2009, pag. 6, in www.astrid-online.it, il quale sostiene l'esistenza di una dimensione pluralistica del concetto di sicurezza, che viene soddisfatta attraverso l'esercizio coordinato di funzioni sia statali (di ordine e sicurezza pubblica in senso stretto) sia locali (polizia amministrativa).

⁶⁸ Corte Cost., 4 maggio 2009, n. 129, in www.cortecostituzionale.it, secondo cui il limite della polizia amministrativa è dato dalla tutela del bene o dell'interesse in funzione dell'ordine e della sicurezza pubblica; Corte Cost., 12 luglio 2001, n. 290, in www.cortecostituzionale.it; Corte Cost., 26 ottobre 1988, n. 1013, in www.cortecostituzionale.it;

⁶⁹ A. BARDUSCO, *Polizia locale*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990, XXVI.

⁷⁰ In questi termini, si veda T.A.R. Lombardia, sez. IV, 7 ottobre 2008, n. 5230, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui "mentre la polizia di sicurezza mira a tutelare in generale la collettività contro i pericoli e le turbative generiche che minacciano la sicurezza e l'ordine pubblico, invece la polizia amministrativa è intesa a tutelare la collettività stessa contro i pericoli e le turbative specifiche che minacciano la collettività stessa in particolari settori della vita sociale e quindi esistono tante branche della polizia amministrativa quanti sono i servizi e i beni che, nell'interesse della collettività, richiedono un'apposita tutela".

⁷¹ Corte Cost., 15 giugno 1956, n. 14, in www.cortecostituzionale.it.

⁷² Sull'argomento, si veda F. BASSANINI, *La repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, 2007, n. 12, in www.astrid-online.it

⁷³ Per A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., la disposizione costituzionale consente di assicurare una "esaustiva risposta alla domanda complessiva di sicurezza del cittadino" perché permette di coordinare misure preventive e repressive (statali) con funzioni di promozione sociale e della qualità della vita di stretta competenza regionale.

⁷⁴ In questi termini, Corte Cost., 23 settembre 2003, n. 303, in www.cortecostituzionale.it.

esigenze di sicurezza localmente avvertite. Detta esigenza è stata evidenziata anche dagli stessi giudici costituzionali⁷⁵, i quali hanno auspicato forme di collaborazione tra Stato ed enti Locali in materia di sicurezza che si sostanzino però in accordi tra i soggetti interessati o che trovino il loro fondamento in leggi dello Stato.

In tal senso, il coordinamento diviene leale collaborazione e dunque partecipazione ai processi decisionali in materia di sicurezza, quest'ultima concepita non più solo in senso classico ma soprattutto in senso giuridico-sociologico, quale aspettativa di una qualità della vita strettamente connessa all'assenza, anche solo psicologica, di pericoli.

E in tale direzione si muovono tutte le legislazioni regionali⁷⁶ in *subiecta* materia che promuovono, al fine di favorire le politiche di sicurezza, la collaborazione istituzionale con i vari enti territoriali e statali mediante accordi di programma con il Governo nazionale nonché sulla base di intese tra gli enti locali e gli organi istituzionali responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica, nel pieno rispetto dell'esclusiva competenza statale in materia e facendo in alcuni casi espresso riferimento al principio stabilito dal richiamato art. 118⁷⁷.

Nella medesima ottica di cooperazione devono essere lette le disposizioni, introdotte con il decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica (convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), che consentono la predisposizione di specifici piani coordinati di controllo del territorio anche per i comuni più piccoli con l'utilizzo della polizia municipale e l'accesso, per gli agenti che siano in possesso della qualifica di agente di p.s., al Centro elaborazione dati del Ministero dell'Interno, limitatamente agli schedari dei veicoli e dei documenti di identità rubati o smarriti e alle informazioni concernenti i permessi di soggiorno rilasciati e rinnovati.

La polizia municipale può allora assumere un ruolo di rilievo nell'ambito dell'apparato della sicurezza pubblica⁷⁸ laddove si giunga a rivalutarne in primo luogo le funzioni ausiliarie all'interno di un sistema integrato di sicurezza che

⁷⁵ Corte Cost., 29 aprile 2004, n.134, in www.cortecostituzionale.it.

⁷⁶ Legge Regione Friuli Venezia Giulia, 29 aprile 2009, n. 18; Legge Regione Lombardia, 14 aprile 2003, n. 4, in B.U. 18.04.2003, n. 16, 1° suppl. ord.; Legge Regione Emilia Romagna, 4 dicembre 2003, n. 24, in B.U. 5.12.2003, n. 182; Legge Regione Marche, 24 luglio 2002, n. 11, in B.U. 1 agosto 2002, n. 87; Legge Regione Piemonte, 10 dicembre 2007, n. 23, in B.U. 13.12.2007, n. 50; Legge Regione Veneto, 7 maggio 2002, n. 9, in B.U. 10.5.2002, n. 47; Legge Regione Campania, 13 giugno 2003, n. 12, in B.U. 23.6.2003, n. 27.

⁷⁷ Per F. FAMIGLIETTI, *"Sicurezza pubblica" e "pubblica Sicurezza": tra interessi unitari e gestione in ambito locale*, cit., pag. 163, le autonomie locali si occupano di sicurezza pubblica regolando i fenomeni sociali al fine di promuovere il benessere e la prosperità della comunità di riferimento.

⁷⁸ In tale direzione si muove l'Accordo tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI, 13 settembre 2008, recante "patti per la sicurezza nei piccoli comuni" che, tra l'altro, prevede il potenziamento della capacità di intervento della polizia locale e l'elaborazione di piani di coordinamento tra le Forze di Polizia e la polizia municipale.

preveda uno stabile concorso sinergico con le Forze di Polizia a competenza generale e, più in particolare, con le autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza⁷⁹.

A queste ultime, infatti, l'ordinamento attribuisce non solo la responsabilità del coordinamento delle Forze di Polizia, ai sensi della legge 1 aprile 1981 n. 121, ma assegna funzioni e attribuzioni correlate proprio a tale particolare qualità, in virtù di quanto stabilito dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica sicurezza e dalle altre disposizioni speciali.

Ed proprio in tale ultima veste che le autorità citate (Prefetto, Questore, Dirigente del Commissariato distaccato e Sindaco) possono realmente incidere, attraverso strumenti preventivi e di difesa sociale, per migliorare i livelli di sicurezza, sviluppare la cultura e la pratica della legalità e promuovere una qualità della vita che tenga conto delle "dimensioni locali" dei fenomeni connessi ai sentimenti di insicurezza, nel rispetto delle competenze e delle responsabilità statali correlate a tali essenziali funzioni. Del resto, che tale sia la volontà del legislatore lo si desume sia dall'obbligo del Sindaco di vigilare su quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il Prefetto, sia dalla espressa previsione per la quale il "primo cittadino", nell'esercizio delle funzioni connesse alla pubblica sicurezza, *"concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'Interno-Autorità nazionale di pubblica sicurezza"*⁸⁰.

4. Il novellato potere di ordinanza del Sindaco in materia di sicurezza urbana.

Il nuovo ordinamento delle autonomie locali, che all'inizio degli anni '90 ha attribuito la cura degli interessi e lo sviluppo della comunità di riferimento direttamente ai rispettivi Enti e, più in particolare, al Sindaco, ha posto in rilievo la tematica della sicurezza e delle pressanti richieste dei cittadini⁸¹.

Di fronte al verificarsi di atti di criminalità e di violenza, molto spesso correlati a situazioni di disagio sociale e civile, gli interventi dei primi cittadini, che hanno iniziato a sollevare il problema della sicurezza e a porre questioni anche di carattere giuridico in merito alle politiche di prevenzione e di tutela della collettività, reclamando un ruolo più da protagonista e diretto nella predisposizione delle relative attività, si sono moltiplicati. Nel tempo, poi, è andata sempre più consolidandosi l'opinione secondo cui, accanto ai tradizionali concetti di ordine e di

⁷⁹ Sull'argomento, si veda, S. SCOTTI, *Una nuova identità alla polizia locale per contribuire al bisogno di sicurezza*, in *Guida al diritto*, 2008, n. 21, pag. 11; S. SILVESTRI, *Sicurezza pubblica: un nuovo modello per superare le contraddizioni del sistema*, in *Guida al diritto*, 2008, n. 39, pag.12.

⁸⁰ Legge 24 luglio 2008, n. 125, articolo 6 commi 1, lett. b), e 2, in *Guida al diritto*, 2008, n. 32, pag. 16 e segg..

⁸¹ Cfr. M. GIOVANNETTI, *le politiche di sicurezza e prevenzione della criminalità in Italia*, in *Oltre le ordinanze: i sindaci e la sicurezza urbana*, Aa.Vv., Ifel, 2009, pag. 121 e segg..

sicurezza pubblica, si potesse ravvisarne uno di nuova formulazione da individuarsi in quello di “sicurezza urbana”⁸², con un significato strettamente correlato al contesto territoriale in cui si manifestava⁸³. Con tale espressione si è indicato quel complesso di situazioni che incidono negativamente sulla qualità della vita in un dato contesto urbano, ingenerando sentimenti di insicurezza e di paura correlati all’allarme sociale.

A nostro parere, la sicurezza urbana⁸⁴ può essere definita come quell’insieme di azioni e, in genere, di politiche finalizzate a ottenere un aumento del sentimento di sicurezza e una corrispondente diminuzione degli atti di disordine e di inciviltà, attraverso il miglioramento della qualità della vita ottenuto mediante iniziative multi disciplinari fondate soprattutto sulla prevenzione dei fattori (sociali e ambientali) che possono favorire comportamenti caratterizzati da disvalore sociale e legale.

La qualificazione “urbana”⁸⁵ della sicurezza, cioè, non può essere legata al contesto locale e territoriale⁸⁶ in quanto ciò significherebbe attribuire maggior rilievo alla lesione dei beni posta in essere nell’ambito delle città piuttosto che alla medesima azione compiuta in un contesto rurale o comunque lontano dai centri cittadini. E ciò inevitabilmente configgerebbe con il principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione.

In realtà, il concetto esprime l’idea per cui si attribuisce la competenza ad esercitare alcune attribuzioni, in materia di prevenzione dei fenomeni che possono determinare degrado e causare l’insorgere di insicurezza e paura, a un soggetto (il Sindaco) che ha assunto la responsabilità e l’onere di garantire il benessere e il progresso di una comunità. Secondo una dottrina⁸⁷, si tratta, allo stesso tempo, di una funzione (necessariamente statale) e di un valore da preservare, garantire e

⁸² Sul tema si veda, tra gli altri, *La sicurezza urbana: dalla pratica alla teoria, dalla teoria alla pratica*, Aa.Vv., 2006, elaborati finali del corso per responsabile tecnico di politiche di sicurezza urbana, in www.fisu.it.

⁸³ Per L. VANDELLI, *Ordinanze per la sicurezza: uno strumento utile ma ancora da affinare*, in *Amministrazione Civile*, Roma, 2008, n. 4-5, pag. 138, non si tratta di una nuova materia ma di un’intersezione tra materie e competenze diverse.

⁸⁴ Secondo F. FERRONI, *Le politiche di sicurezza urbana: l’evoluzione normativa e la sfida dell’integrazione*, in *La sicurezza urbana: dalla pratica alla teoria, dalla teoria alla pratica*, cit., pag. 95, il termine sicurezza urbana evidenzia l’affermarsi di un’idea di sicurezza che non richiede più soltanto un’assenza di minaccia all’integrità fisica e patrimoniale della persona, ma anche un’attività positiva di rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza.

⁸⁵ Per T.a.r. Lazio, Roma, Sez. II, 22 dicembre 2008, n. 12222, in www.giustizia-amministrativa.it, “l’aggettivo «urbano» riguarda la stretta correlazione tra fenomeni di degrado civile o sociale o che destano grave allarme e la loro capacità di manifestarsi nel modo più patente o parossistico proprio nelle realtà urbane”.

⁸⁶ In senso analogo, si veda F. FERRONI, *ult. op. cit.*, pag. 95, per il quale il termine fa riferimento alla città come luogo privilegiato ove si manifestano i problemi di insicurezza e dove è necessario realizzare interventi adeguati la cui responsabilità primaria viene attribuita agli amministratori locali.

⁸⁷ A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., pag. 7.

promuovere attraverso la predisposizione di servizi e attività in grado di assicurare una stabile qualità della vita nelle città.

Così definita, la sicurezza urbana assurge al ruolo di funzione fondamentale per il benessere di una comunità e diviene il metro per valutare la qualità della vita in un dato contesto sociale, grazie alla possibilità che gli amministratori locali hanno di attuare interventi strategici polidirezionali sia per rassicurare il gruppo sociale sia per eliminare le cause che determinano l'insorgere dell'insicurezza⁸⁸.

Si evidenzia ancor più, in tale ambito, la necessità che i problemi della sicurezza pubblica e urbana vengano affrontati, sempre nel rispetto delle rispettive attribuzioni, attraverso una strategia partecipativa e un approccio collaborativo in funzione integrativo dei rispettivi ambiti funzionali previsti dalla Legge. In questo senso, l'Autorità Provinciale e Locale di p.s., da un lato, e il Sindaco⁸⁹, dall'altro, possono mettere a "fattor comune" le rispettive attribuzioni per creare un modulo organizzativo che preveda una partecipazione attiva delle autonomie locali e dei cittadini nella creazione di un sistema di sicurezza integrato e partecipato in funzione di controllo sociale.

Che tale profilo rivesta assoluta importanza lo si rileva peraltro dall'articolo 15 della legge 1 aprile 1981 n. 121, che da sempre assegna alle autorità provinciali di pubblica sicurezza (Prefetto e Questore) il compito di sollecitare la collaborazione delle amministrazioni locali proprio ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Sempre in tale direzione devono essere lette le disposizioni legislative che nel 2008 hanno novellato il potere di ordinanza del Sindaco previsto dall'articolo 54 del Testo Unico degli Enti Locali.

Si tratta di una particolare manifestazione di potere e di funzione, che affonda le sue radici nel Testo Unico della Legge comunale e provinciale n. 148 del 1915, in ragione della quale detto organo (nella veste di organo statale) può intervenire, in situazioni particolari, per regolare, disciplinare, imporre, vietare e ordinare. A tal fine, in casi gravi, eccezionali e urgenti, possono essere emanati atti di natura amministrativa (c.d. ordinanze di necessità e urgenza) a contenuto non predeterminato (anche in deroga alle norme vigenti) che proprio in virtù di tale caratteristica vengono definiti "*extra ordinem*"⁹⁰. Tali provvedimenti, tra i requisiti

⁸⁸ Per M FIASCO, *Politiche di sicurezza urbana alla prova*, 2008, in atti del Seminario di Sicurezza urbana e Autonomie locali, Firenze, 16.09.2008, in <http://handle.net/10120/633>, l'espressione indica "un insieme articolato di strumenti e di metodi di regolazione della convivenza civile" in cui "si ricercano le basi di un'intesa e di corresponsabilizzazione nel controllo sociale, perché l'obiettivo è curare il raggiungimento di standard di qualità della vita che corrispondano alle attese dei cittadini".

⁸⁹ Per un'analisi storico-giuridica sulla figura del Sindaco, si veda G. VESPERINI, *Il Sindaco nell'Italia unitaria*, 2007, in www.irpa.eu/public/File/Articoli/vesperini-padova%2011%20maggio%202007.pdf.

⁹⁰ Sull'argomento, si vedano F. SATTA, *Ordine e ordinanza amministrativa*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990, XXV; F. MIGLIARESE, *ordinanze di necessità*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990, XXIV; F. CARINGELLA, *Nuovi percorsi monografici di diritto amministrativo*, Ed. giuridiche Simone, 1998, pag. 57 e segg.; P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, Milano, 1991, pag. 138 e segg..

di legittimità, devono possedere un'efficacia limitata nel tempo e nel territorio, un'adeguata motivazione e pubblicazione e devono essere conformi all'ordinamento giuridico⁹¹.

In altri termini, con questi atti l'organo interessato esercita una funzione vicaria⁹² e di supplenza, potendo disciplinare e regolare situazioni per le quali le norme vigenti risultano lacunose ovvero inapplicabili, nei limiti di quei principi non scritti di ragionevolezza e proporzionalità dettati dalla concreta situazione da fronteggiare.

Ulteriori presupposti di legittimità sono rappresentati dai caratteri dell'urgenza e della contingibilità⁹³, che per la dottrina maggioritaria⁹⁴ devono concretizzarsi in una necessità non ulteriormente differibile di intervento, determinata dalla imprevedibilità, dalla eccezionalità e attualità di un evento provvisorio⁹⁵ non risolvibile con gli strumenti ordinari e che, ove non eliminato, potrebbe recare danno agli interessi generali. In altre parole, l'evento che impone l'adozione dell'ordinanza deve consistere in un pericolo di danno, grave e imminente, per l'incolumità pubblica, tale da non poter essere affrontato con nessun altro tipo di provvedimento⁹⁶.

Proprio in virtù dei requisiti di contingibilità ed urgenza e a causa dell'attualità del pericolo, i quali determinano particolari esigenze di celerità del relativo procedimento di approvazione, i provvedimenti in questione possono essere esclusi dal novero di quelli per i quali è necessario – ai fini della loro legittimità – adempiere all'obbligo di comunicazione previsto dalla legge n. 241/90⁹⁷.

Prima della novella legislativa del 2008, diversi sindaci avevano evidenziato la necessità di vedersi riconosciuti rinnovati poteri in materia di "sicurezza urbana", al fine di poter assicurare un immediato intervento in situazioni che, in realtà,

⁹¹ Corte Cost., 2 luglio 1956, n. 8; Corte Cost., 27 maggio 1961, n. 26, che ha precisato che il potere di ordinanza in nessun caso può invadere il campo riservato agli organi legislativi o costituzionali dello Stato, in www.cortecostituzionale.it.

⁹² In questi termini, F. SATTÀ, *ordine e ordinanza amministrativa*, cit., il quale afferma che i principi generali costituiscono la cornice entro cui il potere di ordinanza può essere esercitato, anche in deroga alle norme positive.

⁹³ T.a.r. Puglia – Lecce, Sez. III, 11 aprile 2009, n. 711; T.a.r. Puglia - Bari, Sez. II, 3 aprile 2009, n. 813, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁹⁴ Cfr. T. DI NITTO e C. CATALDI, *Le competenze del Sindaco nella recente giurisprudenza*, in *Giornale di diritto amm.*, 2008, 6, 661; F. MIGLIARESE, *ordinanze di necessità*, cit..

⁹⁵ La provvisorietà non deve essere confusa con il protrarsi nel tempo dell'evento tale da giustificare una reiterazione del provvedimento bensì nel senso della non definitività e temporaneità dell'efficacia delle misure adottate. In senso analogo, si veda T.a.r. Campania Salerno, Sez. I, 15 dicembre 2006, n. 2216, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁹⁶ T.a.r. Toscana, Sez. I, 20 gennaio 2009, n. 53 e Cons. Stato, Sez. V, 28 marzo 2008, n. 1322, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁹⁷ Sul punto, sia consentito il rinvio a G. ANNICCHIARICO, *La partecipazione nel procedimento amministrativo con riferimento alla pubblica sicurezza*, 2009, 5, in www.amministrativamente.it. In senso contrario, M. CARDILLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco ex articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000 nelle disposizioni modificative del c.d. "pacchetto sicurezza"*, in *Amministrativ@mente*, n. 2/2009, consultabile in www.amministrativamente.com.

esulavano dalla materia dell'ordine e sicurezza pubblica *strictu sensu* intesa. Emblematica in tal senso la vicenda delle due ordinanze⁹⁸ del primo cittadino di Firenze contro i c.d. "lavavetri" che, nell'estate 2007, ha animato il dibattito giuridico e politico, aprendo la strada verso la modifica dell'art. 54 del d.Lgs. n. 267/2000⁹⁹.

Con la prima ordinanza del 25 agosto 2007, n. 774¹⁰⁰, il Sindaco della città gigliata aveva vietato, utilizzando proprio i poteri di cui all'art. 54 del d.Lgs n. 267/2000 ante riforma, l'attività dei lavavetri, dopo averla fatta rientrare tra i mestieri c.d. girovaghi e averla ritenuta causa di degrado e di pericolo per circolazione stradale e per l'igiene pubblica nonché fonte di molestie per i cittadini.

Detta attività, però, in precedenza disciplinata dall'art. 121 del t.u.l.p.s., in virtù dell'art. 6 del d.P.R. 28 maggio 2001 n. 311, non era più soggetta alla previa iscrizione nel relativo registro presso l'Autorità locale di pubblica sicurezza. L'inosservanza del divieto era punita ai sensi dell'art. 650 del Codice penale e con il sequestro delle attrezzature. Sennonché, la stessa ordinanza faceva espresso riferimento all'119 del regolamento di polizia municipale della città, che assoggettava ad autorizzazione comunale tutti i mestieri girovaghi, compreso quello del lavavetri e la cui violazione era già punita dall'art. 669 del predetto Codice, depenalizzato dall'art. 33 della legge n. 689/1981.

Purtuttavia, anche qualora tale ultima previsione regolamentare fosse stata ritenuta inapplicabile al caso in argomento, il Sindaco non avrebbe potuto emanare alcuna ordinanza giacché l'articolo 17-ter del T.u.l.p.s. espressamente prevede che l'ordine di interdire un'attività per la quale non sia prevista alcuna autorizzazione rientra nelle attribuzioni del Questore e non del primo cittadino. Di conseguenza, solo la violazione dell'ordine legittimamente impartito di non esercitare un'attività può integrare gli estremi di reato di cui all'art. 650 Cod. pen.¹⁰¹. L'ordinanza era in pratica *inutiliter data* perché riguardava una materia già positivamente disciplinata e non colmava alcuna lacuna dell'ordinamento¹⁰².

⁹⁸ *Amplius*, E. SACCHETTINI, *Incertezze normative e sanzioni inapplicabili alla base dell'ordinanza contro i «lavavetri»*, in *Guida al diritto*, 2007, n. 37, pag. 118 e segg.; A. ANDRONIO, *L'ordinanza extra ordinem del Sindaco di Firenze sui lavavetri: divieto di un'attività già vietate?*, 2007, n. 17, in www.federalismi.it.

⁹⁹ M. CLARICH, *Senza nuovi strumenti giuridici per i sindaci le ordinanze «collezionano» illegittimità*, in *Guida al diritto*, 2007, n. 37, pag.11.

¹⁰⁰ Per un primo commento, si veda N. PAOLANTONIO, *ordinanze con tingibili e urgenti e nullità (il "caso Firenze")*, 2007, n. 9, in www.giustamm.it, il quale ha ipotizzato che l'applicazione dell'ordinanza potesse configurare il reato di abuso d'ufficio a carico della polizia municipale di Firenze.

¹⁰¹ Sul punto si veda, Cass. pen., Sez. I, 2 ottobre 2002, n. 37112, in Rv. 222529.

¹⁰² In senso analogo, A. ANDRONIO, *L'ordinanza extra ordinem del Sindaco di Firenze sui lavavetri: divieto di un'attività già vietate?*, cit., il quale aggiunge che, in via residuale, soccorre anche l'articolo 7-bis del d.Lgs. n. 267 del 2000.

Pochi giorni prima dell'archiviazione delle denunce da parte del G.i.p. del Tribunale fiorentino¹⁰³, per inesistenza dell'antigiuridicità del fatto, motivata proprio precisando che l'illecito in questione era già punito con una sanzione amministrativa di natura speciale e che non poteva dunque configurarsi per detta violazione una sanzione penale (art. 650 cod. pen.), il Sindaco di Firenze aveva emanato la nuova ordinanza 11.09.2007, n. 883¹⁰⁴, avente ad oggetto la *"tutela dell'incolumità pubblica nelle strade cittadine e agli incroci semaforici"* con cui, tra l'altro, revocava la precedente ordinanza.

A differenza del primo provvedimento, il secondo si fondava esclusivamente sulla tutela dell'incolumità pubblica posta in pericolo da atteggiamenti invasivi da parte di soggetti che "imponessero" prestazioni non richieste, senza fare riferimento alcuno né ai lavavetri, né alle motivazioni che erano state poste alla base dell'ordinanza revocata.

Nonostante tale modifica, si ritiene che anche la seconda ordinanza presentasse i medesimi profili di illegittimità¹⁰⁵ della precedente poiché la condotta di chi "imponesse" l'attività di pulizia dei vetri delle autovetture posta in essere con insistenza, anche ripetuta e accompagnata da atti materiali, in presenza di un rifiuto dell'automobilista, risulta già punita dalla fattispecie di cui all'art. 660 Cod. pen.

Proprio per evitare declaratorie di illegittimità, il legislatore è intervenuto per garantire una "copertura normativa" ai sempre più frequenti provvedimenti emanati dai sindaci con cui si evidenziavano situazioni di degrado urbano e sociale che riverberavano evidenti effetti negativi sulla qualità della vita nelle città.

La concezione di un sistema della sicurezza improntato al principio del coordinamento, in cui alle competenze statali si affiancano funzioni locali di promozione del ruolo delle autonomie, ha comportato la modifica dell'art. 54 del d.Lgs. n. 267/2000 relativamente al potere di ordinanza del Sindaco¹⁰⁶.

La dottrina maggioritaria ha accolto favorevolmente la novella legislativa considerandola come un *"riconoscimento del ruolo degli Enti Locali nel sistema della"*

¹⁰³ Per un'analisi del provvedimento, si veda A. ANDRONIO, *La seconda ordinanza del Sindaco di Firenze sui lavavetri: residualità dei poteri extra ordinem e centralità del profilo sanzionatorio*, 2007, n. 19, in www.federalismi.it.

¹⁰⁴ In www.federalismi.it.

¹⁰⁵ Cfr. A. ANDRONIO, ult. op. cit., per il quale il mancato riferimento alla circolazione stradale, all'igiene, al termine "lavavetri" e, infine, al regolamento di polizia municipale non muta "il nucleo sostanziale della nuova ordinanza", che può ritenersi legittima solo in assenza di una disciplina comunale e in presenza di situazioni di emergenza per l'incolumità pubblica.

¹⁰⁶ Per un'analisi generale, si veda G. MELONI, *Il potere "ordinario" dei Sindaci di ordinanze extra ordinem*, in *Oltre le ordinanze: i sindaci e la sicurezza urbana*, Aa.Vv., Ifel, 2009, pag. 53 e segg.; per un quadro generale dei provvedimenti già emanati, M. GASPARINI, *Criminalità e degrado urbano: la battaglia è a colpi di ordinanze*, in *Guida al diritto*, 2008, n. 48, pag. 18 e segg..

sicurezza”¹⁰⁷ ovvero “*un elemento di innovazione*”¹⁰⁸. Altri si sono spinti fino a ritenere che la modifica abbia attribuito al Sindaco la qualità di “*massima autorità locale in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*”¹⁰⁹, che abbia configurato in maniera più spiccata rispetto al passato il Sindaco come autorità di pubblica sicurezza¹¹⁰ ovvero abbia ampliato le sue competenze conferendo poteri provvedimentali più estesi¹¹¹. Un’opinione contraria¹¹² ha però espresso dubbi sull’opportunità che una sola persona, peraltro non munita di un potere legislativo locale, possa stabilire le norme che disciplinano molti aspetti della vita del comune, che dovrebbero invece essere discussi e deliberati dal relativo organo consiliare.

Un corretto esame della disposizione non può tuttavia prescindere dalle specifiche finalità che la stessa si prefigge e che si identificano nella prevenzione e nell’eliminazione di gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Già in tale espressione è possibile cogliere il mutato quadro politico-giuridico di riferimento giacché riteniamo che il termine *incolumità pubblica*, rispetto a quello precedente di *incolumità dei cittadini* (che rimanda a un concetto riferito ad un ambito soggettivo e individuale), indichi un bene di carattere oggettivo e astratto, di portata generale, che si ricollega a una dimensione collettiva della comunità.

L’intervento legislativo ha indubbiamente il pregio, all’interno di un processo evolutivo caratterizzato dai principi di sussidiarietà, autonomia, differenziazione e adeguatezza dell’ordinamento degli enti locali, di aver aperto la strada verso una maggiore responsabilizzazione dei sindaci, in una materia che presenta aspetti poliformi e che presuppone necessariamente un approccio multidimensionale, conferendo loro poteri di intervento in grado di incidere effettivamente sulla qualità della vita nella misura in cui tali funzioni agiranno in una prospettiva sociale e urbana piuttosto che fungere da strumenti “normativi” per creare nuovo diritto e nuovi precetti.

¹⁰⁷ G. CAIA, *L’amministrazione della Pubblica Sicurezza e le forze di polizia: l’assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, cit..

¹⁰⁸ In senso parzialmente contrario, G. MATTEO, *L’annullamento prefettizio delle ordinanze del Sindaco quale Ufficiale del Governo*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2009, 1, 44, che parla di “luci e ombre”, evidenziando la possibilità di rendere insofferenti i cittadini a cau di “un uso eccessivo di tale strumento” che può determinare una complicazione della civile convivenza.

¹⁰⁹ M. CARDILLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco ex articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000 nelle disposizioni modificative del c.d. “pacchetto sicurezza”*, cit., pag. 4.

¹¹⁰ G. CAIA, ult. op. cit., pag. 90.

¹¹¹ C. PAOLINI, *Comuni e sicurezza: opportunità e impatto sull’ordinamento degli enti locali dei nuovi poteri del Sindaco*, in atti del Seminario di Sicurezza urbana e Autonomie locali, Firenze, 16.09.2008, in <http://hdl.handle.net/10120/620>.

¹¹² V. ITALIA, *I Sindaci “vanno oltre” i loro poteri con conseguenti problemi di legittimità*, in *Guida al diritto*, 2008, n. 48, pag. 29 e segg.; anche G. MELONI, *Il potere “ordinario” dei Sindaci di ordinanze extra ordinem*, cit., ritiene necessario l’intervento dei consigli comunali nel procedimento di emanazione di ordinanze che incidono su competenze locali.

In tale ambito, il Sindaco, in qualità di ufficiale del Governo, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico¹¹³ e per le finalità stabilite dalla norma citata, adotta provvedimenti motivati, anche contingibili e urgenti, comunicandoli preventivamente al Prefetto. Al riguardo, autorevole dottrina sostiene che, *“nonostante la presenza dell'avverbio «anche», il nuovo articolo 54 abbia introdotto il potere dei Sindaci di adottare (soltanto) atti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza”* poiché, diversamente argomentando, si rischierebbe di avallare l'esistenza di un potere incompatibile con il quadro costituzionale¹¹⁴. Al contrario, la dottrina maggioritaria¹¹⁵ e, da ultimo, una recente giurisprudenza amministrativa¹¹⁶ hanno riconosciuto agli amministratori locali poteri sia ordinari sia straordinari per contrastare il sentimento di insicurezza che caratterizza l'attuale società.

In via preliminare, il collegamento del potere di ordinanza alla qualità di ufficiale del Governo e non a quella di vertice dell'amministrazione locale consente di affermare che l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana¹¹⁷ sono “materie” statali per le quali è stato adottato un decentramento di funzioni. Ciò si desume, in via mediata, dal Decreto del Ministro dell'Interno, 5 agosto 2008¹¹⁸, emanato in virtù del co. 4-*bis* del richiamato articolo 54 t.u.e.l., laddove si fa riferimento alle attribuzioni del Sindaco nelle funzioni di competenza statale e si specifica che, nell'esercizio del relativo potere di ordinanza, è necessario assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale dei livelli di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali fondamentali. Ed è proprio tale inquadramento ad avvalorare la nostra opinione secondo cui la

¹¹³ Sul concetto, si veda V. ITALIA, *I Sindaci “vanno oltre” i loro poteri con conseguenti problemi di legittimità*, cit.

¹¹⁴ A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., pag. 13, parla di un potere implicito di ordinanza del Sindaco ed esprime dubbi sulla legittimità costituzionale di ordinanze normali, prive dei requisiti della contingibilità e dell'urgenza, posto che tale potere non è riconosciuto nemmeno in capo al Prefetto.

¹¹⁵ Per la configurabilità di un potere “ordinario” si veda, F. SATTA, *Ordine e ordinanza amministrativa*, cit. che fa riferimento a tipici provvedimenti amministrativi, a contenuto predeterminato, caratterizzati però dalla necessità e dall'urgenza; F. CARINGELLA, *Nuovi percorsi monografici di diritto amministrativo*, cit., pag. 66; F. MIGLIARESE, *ordinanze di necessità*, cit.; C. PAOLINI, *Comuni e sicurezza: opportunità e impatto sull'ordinamento degli enti locali dei nuovi poteri del Sindaco*, cit., pag. 7; G. CAIA, *L'amministrazione della Pubblica Sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, cit. pag. 87; L. VANDELLI, *Ordinanze per la sicurezza: uno strumento utile ma ancora da affinare*, cit., pag. 135; R. NOBILE, *Le ordinanze del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, cit., pag. 6; M. CARDILLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco ex articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000 nelle disposizioni modificative del c.d. “pacchetto sicurezza”*, cit., pag. 4; G. MELONI, *Il potere “ordinario” dei Sindaci di ordinanze extra ordinem*, cit., pag. 61.

¹¹⁶ T.a.r. Lazio, Roma, Sez. II, 22 dicembre 2008, n. 12222, cit..

¹¹⁷ Sempre A. PAJNO, ult. op. cit., pag. 11, ritiene che la sicurezza urbana costituisca una “sicurezza pubblica minore”, caratterizzata dalla promozione, dallo sviluppo e dal recupero dell'ambiente urbano.

¹¹⁸ In G.U. 9.8.2008, n. 18, serie generale. Per il T.a.r. Lazio, Roma, Sez. II, 22 dicembre 2008, n. 12222, cit., il decreto del Ministro non costituisce una fonte innovativa dell'ordinamento ma un “atto di indirizzo della discrezionalità sindacale”, rivolto a “contemperare le esigenze locali di sicurezza con l'unitarietà dell'ordinamento e con l'uso corretto, razionale e proporzionato della discrezionalità sottesa al potere d'ordinanza”.

sicurezza non può avere una “dimensione locale” autonoma e differenziata, disgiunta da una funzione statale unitaria che assicuri l’omogeneità degli interventi e l’unicità delle finalità¹¹⁹.

Anche la definizione stessa di “sicurezza urbana” riflette le medesime esigenze unitarie ed è parsa ai primi giudici amministrativi¹²⁰ “razionale e proporzionata ma soprattutto descrittiva delle utilità pubbliche della sicurezza e dell’integrità della convivenza civile in ambito cittadino”. Essa si identifica in un bene della vita, di natura collettiva ma a fruizione individuale, la cui tutela richiede interventi e azioni finalizzate a promuovere lo sviluppo e la coesione sociale, nel rispetto delle regole che governano la convivenza civile, nell’ambito della comunità locale di riferimento. Il presupposto comune a tutte le ordinanze, infatti, sia libere (*extra ordinem*), sia “ordinarie”, è sempre e comunque il grave pericolo per l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

In presenza di tali circostanze, il Sindaco, valutata la situazione, emana un provvedimento con cui dispone interventi concreti per evitare che i cittadini si sentano insicuri oppure per prevenire e contrastare determinate situazioni di degrado urbano, sociale e civile che, se trascurate o sottovalutate, possono favorire l’insorgere di comportamenti devianti o illeciti provocando paura e inquietudine. Riteniamo che, per meglio comprendere la portata e il significato del provvedimento in esame, sia necessario soffermarsi, in primo luogo, sui concetti di prevenzione e contrasto ivi contenuti. Questi, invero, segnano la misura e il limite dell’intervento del Sindaco e ne evidenziano la funzione di coordinamento cui fa riferimento l’art. 118 della Costituzione. I provvedimenti sindacali, cioè, dovrebbero contenere misure concrete tali da garantire una maggiore fruibilità degli spazi pubblici eliminando i pericoli e gli ostacoli (fisici e sociali) che impediscono la vivibilità dei centri urbani ovvero dovrebbero favorire l’insorgere di condotte positive volte ad assicurare il rispetto delle regole condivise dalla comunità¹²¹. Al contrario, le suddette ordinanze non dovrebbero imporre generali divieti di condotta, se non nelle ipotesi in cui il diritto positivo vigente sia lacunoso o addirittura assente¹²². In altri termini, riteniamo che i sindaci possano risolvere i problemi della sicurezza nelle città attraverso azioni positive e concrete di recupero della coesione sociale dirette a eliminare le cause e le condotte che ingenerano degrado e disordine e non già mediante la mera introduzione di divieti e proibizioni.

¹¹⁹ Per A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., pag. 16, il nuovo potere del Sindaco costituisce l’opportunità per costruire un reticolato coerente di sistemi di sicurezza urbana.

¹²⁰ T.a.r. Lazio, Roma, Sez. II, 22 dicembre 2008, n. 12222, cit..

¹²¹ In senso analogo, si veda M. FIASCO, *Politiche di sicurezza urbana alla prova*, cit., pag. 21, il quale per la costruzione della sicurezza urbana fa riferimento alle aree di competenza degli Enti Locali.

¹²² In senso analogo, A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., pag. 19.

Il riferimento è a quelle ordinanze che, specie in materia di prostituzione e di sostanze stupefacenti, a nostro parere difettano del requisito della residualità in quanto disciplinano aspetti della vita già regolati da altre norme le quali hanno, però, l'unico limite di non essere costantemente e uniformemente applicate. Le condotte di chi sulla pubblica via indossa abbigliamento o assume atteggiamenti che manifestano inequivocabilmente l'intenzione di offrire o richiedere prestazioni sessuali sono, infatti, già proibite e punite con sanzione amministrativa dall'art. 5 della legge 20.02.1958 n. 75, così come modificata dal d.lgs. 30.12.1999, n. 507. Così come la condotta di chi acquista, anche per solo uso personale, sostanze stupefacenti di qualunque tipo (vietata dall'ordinanza del Sindaco di Milano 4.11.2008, n. 25¹²³), risulta già sanzionata sia penalmente sia amministrativamente dal d.P.R. 9.10.1990 n. 309.

Con riferimento a tale ultimo provvedimento, i primi commentatori¹²⁴ hanno sollevato forti dubbi di legittimità sotto un profilo sistematico, poiché l'ordinanza sindacale perseguiva solo alcune delle condotte rilevanti (il solo acquisto e non anche il mero uso), ma anche sotto quello del trattamento sanzionatorio, posto che per il principio di specialità prevale la disciplina del Testo Unico in materia di sostanze stupefacenti e che, quindi, l'ordinanza in questione riguardava comportamenti già disciplinati.

L'obbligo di preventiva comunicazione del provvedimento al Prefetto, poi, assolve ad una essenziale funzione, al tempo stesso, di vigilanza e di coordinamento che si inquadra nei compiti di unitarietà di indirizzo attribuiti dall'articolo 13 della legge 1 aprile 1981 n. 121, all'Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza¹²⁵. Questa, a sua volta, ove lo ritenga necessario può predisporre ogni strumento necessario per la sua attuazione, ivi compreso il ricorso alla forza pubblica mediante un'ordinanza del Questore. Il Sindaco, dunque, quando esercita le funzioni di ufficiale del Governo agisce all'interno di un rapporto di dipendenza funzionale dal Prefetto, che in qualità di organo di vertice dell'amministrazione statale in sede locale, assume una posizione di supremazia. Tale dipendenza del Sindaco deriva anche dai poteri prefettizi ispettivi e, in caso di inerzia, sostitutivi, previsti dai commi 9 e 11 dell'articolo 54 richiamato e, soprattutto, dal potere sostitutivo del Governo il cui procedimento è delineato dall'art. 120, comma 2, della Costituzione nel caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica.

Da ciò discende un generale potere del Prefetto di annullamento degli atti¹²⁶ quando essi siano in grado di determinare pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblica¹²⁷.

¹²³ In *Guida al diritto*, 2008, n. 48, pag. 24.

¹²⁴ G. AMATO, *Molte le perplessità sul provvedimento: dalla finalità perseguita alle condotte punibili*, in *Guida al diritto*, 2008, n. 48, pag. 26.

¹²⁵ *Contra*, si veda A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., pag. 16.

¹²⁶ In senso conforme, C. d. S., Sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076, in www.giustizia-amministrativa.it.

In pratica, l'ordinanza sindacale può dispiegare i propri effetti imperativi e autoritativi solo dopo essere stata comunicata al Prefetto e dopo che questi non abbia sollevato alcun rilievo di legittimità o opportunità¹²⁸. Tale vincolo emerge da una interpretazione sistematica dei commi 4 e 5, laddove si prevede la facoltà del Prefetto, qualora un'ordinanza comporti conseguenze sulla ordinata convivenza delle popolazioni di altri comuni, di convocare una conferenza cui partecipano i Sindaci delle amministrazioni interessate, oltre al Presidente della Provincia e ad altri soggetti pubblici e privati coinvolti.

Orbene, si ritiene che tale conferenza abbia una funzione di coordinamento e di contemperamento dei diversi interessi e che si sostanzi in un processo decisionale di tipo inclusivo, presupponendo un provvedimento perfetto ma non ancora efficace. Diversamente argomentando, si porrebbero problemi interpretativi con evidenti disparità di trattamento tra le situazioni concrete disciplinate dal provvedimento originario e quelle regolate da quello eventualmente differente scaturito dalla conferenza.

L'ordinanza, che al termine del suo perfezionamento viene pubblicata e applicata, costituisce, in pratica, il frutto di un'attività di coordinamento in cui vengono in evidenza, per finalità di buona amministrazione, differenti rapporti tra organi dello Stato con attribuzioni, competenze e responsabilità diverse. Il principio del coordinamento¹²⁹ contiene, infatti, l'idea di una funzione volta ad armonizzare, in un ambito unitario e al contempo autonomistico, poteri e facoltà attribuiti a soggetti diversi per un unico, medesimo fine. Tale attività è necessariamente correlata all'esercizio di prerogative, che pur nel rispetto dell'autonomia, consentono di intervenire per garantire l'uniformità degli scopi e delle funzioni in coerenza con i dettati normativi di riferimento.

Inoltre, sebbene il coordinamento non dia luogo a rapporti gerarchici, è comunque caratterizzato da vincoli funzionali che incidono sul processo di determinazione delle volontà, creando dipendenze che presuppongono anche facoltà e poteri di indirizzo, di vigilanza e di controllo, per la cura di interessi generali e per la tutela di diritti fondamentali¹³⁰. Tali poteri sono del resto previsti dallo stesso art. 54, comma 12,

¹²⁷ Per M. CARDILLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco ex articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000 nelle disposizioni modificative del c.d. "pacchetto sicurezza"*, cit., pag. 4, il Prefetto è stato relegato a una posizione suppletiva, con implicita abrogazione per desuetudine dell'articolo 2 t.u.l.p.s..

¹²⁸ Cfr. R. NOBILE, *Le ordinanze del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, cit. pag. 13, il quale invece ritiene che il Prefetto non possa ritardare o inibire l'adozione dell'ordinanza.

¹²⁹ *Amplius*, F. PIGA, *Coordinamento (principio del)*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990, X, per il quale coordinare significa guidare il processo di formazione della volontà al fine di garantire il rispetto dei principi che sono alla base dell'ordinamento.

¹³⁰ *Contra*, F. MIGLIARESE, *Atto complesso*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990, IV, secondo cui il concerto non è estensibile ai rapporti intersoggettivi; per F. PIGA, ult. op. cit., gli atti di concerto esulano dal principio del coordinamento solo nelle ipotesi di equiordinazione dei soggetti giuridici coinvolti; concorda, invece, P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, cit. pag. 61.

laddove, sempre per assicurare l'uniforme perseguimento di interessi generali, si attribuisce al Ministro dell'Interno la facoltà di adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni statali del Sindaco in materia di sicurezza.

Come figura organizzatoria e procedimentale, il coordinamento da vita ai c.d. "atti di concerto"¹³¹, tra i quali rientra a nostro avviso l'ordinanza sindacale in materia di sicurezza urbana. Si tratta di una particolare categoria di atti da taluni inclusa nell'ambito degli "atti complessi uguali", i quali presuppongono figure soggettive equiordinate che possono avere un diverso rilievo in base all'interesse di cui ciascuna è portatrice¹³². Si pensi, ad esempio, alle ipotesi dei decreti ministeriali di concerto che comportano un impegno di spesa e per i quali la volizione del Ministro dell'Economia è determinante ai fini della loro adozione.

Anche l'ordinanza del Sindaco investe interessi che attengono alle sfere di competenza di soggetti (Sindaco e Prefetto) che esercitano attribuzioni differenti, le quali però devono necessariamente intervenire nella determinazione del suo contenuto attraverso un'attività di coordinamento.

Questa attività può, d'altro canto, essere svolta solo prima che l'atto divenga efficace. E' durante la fase preparatoria, infatti, che l'attività di concerto esplica i suoi effetti determinanti poiché è funzionalmente sovraordinata a quella dell'organo competente a emanare il provvedimento.

Non si tratta, tuttavia, di atto complesso (uguale o diseguale) poiché tale particolare figura giuridica presuppone l'imputazione dell'atto a tutti i soggetti che con la loro volontà hanno partecipato alla sua emanazione e che lo hanno in vario modo promosso. L'ordinanza sindacale, in cui il Prefetto esercita un'attività di indirizzo e di controllo limitata alla sua fase preparatoria, invece, è carente del requisito della fusione delle volontà e rimane nella esclusiva competenza e responsabilità del primo cittadino.

Riteniamo infine che, in virtù del principio di leale collaborazione, ormai caratterizzante i rapporti tra gli organi dello Stato, le ordinanze in materia di sicurezza urbana debbano essere adottate al termine di contatti preventivi e di intese tra il Sindaco e il Prefetto, eventualmente con il concorso dei Questori o dei dirigenti dei Commissariati distaccati. In virtù di ciò, si può giungere all'emanazione di provvedimenti condivisi e concertati in grado di equilibrare le esigenze di difesa locale e quelle di salvaguardia dei fondamentali diritti di libertà dei cittadini, garantendo la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica¹³³.

¹³¹ Sul tema si veda F. CUOCOLO, *Concerto (atti di)*, in *Enc. Giuridica Treccani*, 1990, VIII.

¹³² F. MIGLIARESE, ult. op. cit.

¹³³ Tale modulo è stato utilizzato per l'emanazione di due ordinanze del Sindaco di Manduria, adottate peraltro su sollecitazione del Dirigente del Commissariato locale, la prima in occasione di un concerto in luogo pubblico, ove era prevista la partecipazione di oltre venticinquemila spettatori e per il quale è stata imposta la vendita di bevande esclusivamente in contenitori di plastica, al fine di evitare pericoli per l'incolumità pubblica, e la seconda per vietare l'utilizzo di prodotti schiumogeni nel periodo di carnevale.

Se il sistema è così concepito, il novellato potere di ordinanza rappresenta un'opportunità sia per i Comuni, sia per l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, giacché presuppone interventi sinergici e azioni concordate e coordinate che consentono di modulare le attività in funzione degli obiettivi e di assicurare alla comunità risposte immediate e concrete, in equilibrio tra le esigenze di governo unitario della sicurezza e le sue molteplici dimensioni locali, per il miglioramento della qualità della vita nelle città.

In senso concorde, L. VANDELLI, *Ordinanze per la sicurezza: uno strumento utile ma ancora da affinare*, cit. pag. 141.