

## LA SICUREZZA URBANA E I SUOI CUSTODI (IL SINDACO, IL QUESTORE E IL PREFETTO)

*Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*

di Carlo Ruga Riva, Roberto Cornelli, Alessandro Squazzoni,  
Paolo Rondini e Barbara Biscotti\*

*Le città come i sogni sono costruite di desideri e di paure,  
anche se il filo del loro discorso è segreto, le loro regole assurde...  
D'una città non godi le sette o settantasette meraviglie,  
ma la risposta che dà a una tua domanda  
(Italo Calvino, *Le città invisibili*, Torino, 1972, p. 20)*

*Cosa succede, cosa succede in città, c'è qualche cosa... Qualcosa che non va!!!  
Guarda lì, guarda là che confusione... Guarda lì, guarda là...Che maleducazione!!  
(Vasco Rossi, *Cosa succede in città*)*

**Abstract.** Il d.l. n. 42/2008, convertito con modificazioni nella l. n. 48/2017 (c.d. decreto Minniti sulla sicurezza urbana), costituisce l'ultima tappa di un cammino ormai decennale, caratterizzato dal moltiplicarsi di soggetti e poteri funzionali alla tutela della sicurezza urbana.

Le varie misure in commento sono riconducibili ad un proteiforme diritto punitivo municipale, di difficile catalogazione ma di sicuro impatto sui diritti costituzionali.

L'analisi, svolta a più mani, si concentra sui profili penali, criminologici e amministrativi della nuova disciplina, per poi interrogarsi sul suo significato politico-criminale, sugli antecedenti storici e sul suo complessivo significato culturale.

SOMMARIO: 1. L'impianto della legge n. 48/2017, la nozione di "sicurezza urbana" e le sanzioni previste per la sua violazione. – 1.1. La tutela dei luoghi. – 1.2. Sanzioni per i parcheggiatori abusivi. – 1.3. Gli interventi sulla sospensione condizionale della pena. – 1.4. È applicabile l'art. 650 c.p. ai trasgressori dei provvedimenti amministrativi a tutela della sicurezza urbana? – 2. Sicurezza integrata e sicurezza urbana: quale benessere per la comunità? – 2.1. Verticalità temperata e ambiti della sicurezza integrata. – 2.2. Tra segnali di degrado e marginalità sociale: gli obiettivi dei patti. – 2.3. Sicurezza versus welfare: una via securitaria al benessere della comunità. – 3. I rimodulati poteri di ordinanza del Sindaco. – 3.1. L'ordine di

---

\* Il contributo è frutto di riflessione comune. Il par. 1 è stato scritto da C. Ruga Riva, il par. 2 da Roberto Cornelli, il par. 3 da A. Squazzoni, il par. 4 da P. Rondini, il par. 5 da B. Biscotti.

allontanamento dell'organo accertatore. – 3.2. Le disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili. – 4. Sicurezza urbana e ordinanze sindacali. Novità o continuità con il passato? – 5. Le pressioni della storia. – 6. Topologie di eccezione.

## 1. L'impianto della legge n. 48/2017, la nozione di "sicurezza urbana" e le sanzioni previste per la sua violazione.

Il 21 aprile 2017 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge n. 48 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 42 del 20 febbraio 2017<sup>1</sup>.

La legge, emanata su proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri della giustizia e per gli affari regionali, mira a rafforzare la *sicurezza urbana*, definita come "il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile...". (art. 4).

Il concetto di sicurezza urbana<sup>2</sup> trova specificazione (si fa per dire) negli scopi cui il legislatore indirizza i rafforzati poteri dei sindaci (cfr. *infra*, 3).

L'art. 54, co. 4 bis del TUEL, così come modificato dall'art. 8 della legge in commento, precisa che i provvedimenti adottati dal *sindaco* quale *ufficiale di governo* in tema di sicurezza urbana sono diretti a "prevenire e contrastare l'insorgere di *fenomeni criminosi o di illegalità*, quali lo spaccio di stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardanti *fenomeni di abusivismo*, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di *violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti*".

D'altro canto il *sindaco*, quale *rappresentante della comunità locale*, può adottare ordinanze, anche contingibili e urgenti, volte a contrastare situazioni di *grave incuria e degrado del territorio*, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di *pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana*, con particolare riferimento alle esigenze di *tutela della tranquillità e di riposo dei residenti*.

---

<sup>1</sup> Sul decreto legge, per un primo commento, cfr. C. RUGA RIVA, [Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?](#), in *questa Rivista*, 9 marzo 2017; R. CORNELLI, *Decreto sicurezza, un concetto pigliatutto poco mirato sui diritti*, in *Guida al Diritto, Il Sole 24 ore*, n. 13, 18 marzo 2017, 10 ss. Sulla legge di conversione v. PELISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *Dir. pen. e proc.*, 2017, 845 ss. e, con particolare riferimento alle misure di prevenzione e al Daspo, cfr. C. FORTE, [Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "D.A.S.P.O. urbano"](#), in *questa Rivista*, 22 maggio 2017.

<sup>2</sup> Sul concetto di sicurezza urbana cfr. PAVARINI, in DOLCINI-PALIERO (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Milano, I, 2006, 1019 ss.; PIGHI, *La sicurezza urbana indivisibile. Le politiche locali di prevenzione integrata*, Milano, 2016.

*Breve:* il sindaco diviene co-protagonista della politica criminale: sia in senso stretto, ricevendo poteri di ordinanza volti a “prevenire e contrastare l’insorgere di fenomeni criminosi”, sia in senso lato, vedendosi investito di poteri di più ampio contrasto a fenomeni (ubriachezza, illegalità diffusa, degrado del territorio, pregiudizio del riposo dei residenti) indirettamente considerati propizi al crimine.

Il primo mandato è assai discutibile, finendo con il consegnare ai sindaci poteri di prevenzione e repressione di fatti che il legislatore penale già incrimina autonomamente (sfruttamento prostituzione, tratta di persone, spaccio di stupefacenti), o che già ha ritenuto di depenalizzare, configurandoli come illecito amministrativo (ubriachezza in luogo pubblico) o abrogare (accattonaggio).

Tale scelta comporta nel primo caso il convergere su determinati fenomeni (e autori) di una pluralità di strumenti sanzionatori; nel secondo rischi di *bis in idem* amministrativo; nel terzo caso di impropria resurrezione a macchia di leopardo di opposte scelte abolizioniste adottate dal legislatore.

Il secondo mandato (concernente il contrasto al degrado del territorio e la promozione del decoro e della vivibilità urbana) attribuisce ai sindaci poteri penetranti (cfr. *infra*, 3) che mal si conciliano con la vaghezza degli scopi perseguiti.

La nuova definizione di sicurezza urbana, come evidente, si pone in continuità con quella contenuta nel d.m. Interno del 5 agosto 2008 (c.d. decreto Maroni)<sup>3</sup>, in attuazione della l. n. 125/2008, a dimostrazione che, a dispetto dell’intitolato legislativo, i casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall’art. 77 della Costituzione quale presupposto della decretazione d’urgenza sono assai discutibili: si tratta di una nuova normativa che mira a regolare un problema non nuovo, né divenuto di maggiore gravità rispetto al passato, e già ampiamente dibattuto nel primo pacchetto sicurezza urbana (l. 125/2008) e nei provvedimenti ad esso collegati, come ad es. la l. n. 94/2009

---

<sup>3</sup> Decreto Min. Interno 5 agosto 2008: “bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell’ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”; tale definizione, più sintetica di quella odierna, va letta in unione con l’art. 2 del decreto Maroni, ai sensi del quale Ai sensi del quale Ai sensi del quale quanto disposto dall’art. 1, il sindaco interviene per prevenire e contrastare:

a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l’insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l’acattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all’abuso di alcool;

b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; c) l’incuria, il degrado e l’occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);

d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;

e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l’acattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l’accesso ad essi”.

recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, nota tra l'altro per avere disciplinato le c.d. ronde urbane<sup>4</sup>.

Anzi, nel dossier di studi annesso ai lavori preparatori si ricorda che l'ultima relazione al Parlamento del Ministro dell'Interno sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata, del 2015, dà conto di una *diminuzione dei reati* del 4,47% rispetto all'anno 2014.

Tuttavia, come ammesso (confessato?) nella relazione governativa al decreto legge<sup>5</sup>, la normativa mira innanzitutto a *rassicurare* i cittadini sull'impegno dello Stato (nelle sue varie articolazioni anche territoriali), a migliorare la loro *percezione* della sicurezza delle città.

In altre parole la legge punta più (immediatamente) a contrastare l'insicurezza vissuta dai ben-viventi che a prevenire/reprimere le condotte tenute dei mal-viventi.

Ebbene, nel breve medio periodo le esigenze di rassicurazione sono forse soddisfatte semplicemente (semplicisticamente) con l'emanazione della legge e con la propalazione massmediatica delle varie misure adottate o adottabili, a prescindere dalla loro efficacia concreta.

Viceversa la reale prevenzione/repressione della illegalità diffusa (e di comportamenti contrari al decoro, alla coesione sociale ecc.) andrà valutata nel futuro di più lungo periodo, sulla base di rilevazioni statistiche affidabili e di una verifica seria della praticabilità ed efficienza (rispetto allo scopo) dei vari strumenti che la legge attribuisce, come vedremo, al sindaco, al questore e al prefetto, i tre custodi della sicurezza urbana.

In questo contributo a più mani si analizzerà la disciplina in commento indagandone i profili penali, criminologici e amministrativi, per poi verificarne gli antecedenti storici e il significato culturale più ampio.

Il taglio interdisciplinare mira in sintesi ad una lettura degli aspetti punitivi (in senso lato) connessi agli strumenti introdotti dalla nuova normativa, a cavallo tra norme organizzative, amministrative e penali, tutte incentrate e convergenti sul concetto di sicurezza urbana, dalla quale pertanto è opportuno prendere le mosse.

La sicurezza urbana si atteggia come *bene giuridico omnivoro*, tanto ampio da promettere scarsissima capacità selettiva rispetto a comportamenti predeterminati, e non privo di venature estetiche (il "decoro delle città") e soggettivo-emozionali (la "vivibilità").

E' un *bene-scopo*, che lo Stato mira a proteggere attraverso interventi di varia natura – (di riqualificazione urbanistica, sociale e culturale, di recupero di aree

---

<sup>4</sup> Cfr. C. RUGA RIVA, *Inosservanza di provvedimenti dell'autorità e ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana. Nuove questioni, vecchi problemi*, in M. BERTOLINO, L. EUSEBI, G. FORTI, (a cura di), *Studi in onore di Mario Romano*, vol. III, Jovene, Napoli, 2011, 1685 ss.

<sup>5</sup> "La nuova società, ormai tendenzialmente multi-etnica, richiede... – unitamente ai necessari interventi di sostegno rivolti ai «nuovi consociati» – una serie di misure di *rassicurazione della comunità civile* globalmente intesa, finalizzate a rafforzare la *percezione* che le pubbliche istituzioni concorrono unitariamente alla gestione delle conseguenti problematiche, nel superiore interesse della coesione sociale...".

degradate, di eliminazione di marginalità ed esclusione sociale, di prevenzione della criminalità, di promozione della cultura della legalità ecc.) (art. 4) –, indicati in via *esemplificativa*, come si desume dall' "*anche*" che precede l'elenco.

Così intesa la sicurezza urbana, a ben vedere, più che un bene giuridico afferrabile si pone come un' *aspirazione esistenziale alla vita serena*, ovvero, in versione più comunitaria, un *obbiettivo politico* di benessere delle comunità territoriali, come in effetti recita l'art. 1.

Una sorta di *contenitore emotivo* che vorrebbe riassumere un *sentimento collettivo*.

La vaghezza dell'interesse protetto non può che partorire strumenti laschi, destinati ad essere maneggiati senza troppe cautele dagli attori di un disegno così ambizioso: l'esperienza delle ordinanze dei sindaci all'indomani del primo pacchetto sicurezza, talune bizzarre, talaltre palesemente discriminatorie, lo ha già dimostrato, e i nuovi o rafforzati strumenti rischiano di peggiorare il quadro della *fantasia (giuridica) al potere*<sup>6</sup>.

Due esempi, l'uno antecedente e il secondo successivo all'entrata in vigore della normativa in commento, il primo di un sindaco di centro-sinistra, il secondo di centro-destra.

Il Sindaco di Ventimiglia ha vietato con ordinanza la somministrazione di cibo e bevande ai migranti su area pubblica da parte di persone non autorizzate, ovvero al di fuori dei due luoghi preposti sul territorio comunale, gestiti dalla Croce Rossa e dalla Caritas.

Appena dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 14/2017, il Sindaco di Gallarate ha emanato un'ordinanza contingibile e urgente, poi sostituita da altra successiva alla conversione in legge (Ord. n. 4/2017), valida per 120 giorni, con la quale pone "il divieto di 1) bivaccare nel centro abitato e il divieto di consumare bevande alcoliche, al di fuori delle aree pertinenti dei pubblici esercizi regolarmente autorizzati; 2) detenere o utilizzare strumenti idonei all'imbrattamento di immobili e arredi urbani; 3) praticare ogni forma di accattonaggio, sollecitare o richiedere denaro o altra utilità economica, con particolare riguardo ai parcheggi pubblici o nelle (*sic*) adiacenze dell'ospedale cittadino".

L'ordinanza prevede che l'organo accertatore possa disporre l'allontanamento del trasgressore, qualora la violazione sia stata commessa nelle pertinenze della stazione ferroviaria, dandone informativa alle autorità e ai servizi sociali.

L'ordinanza pone problemi già sorti in costanza della precedente esperienza delle ordinanze "creative": l'interferenza con diritti costituzionalmente garantiti (ad es. la libertà di riunione ex art. 17 Cost.) e la relativa legittimità di provvedimenti amministrativi che li limitano; la vaghezza del divieto (cosa si intende per bivacco? Il mero assembramento di persone sedute a bighellonare, come potrebbe evincersi dal preambolo dell'ordinanza? O lo sdraiarsi o il dormire in luogo pubblico?); la legittimità

---

<sup>6</sup> Cfr. ANCI, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana, II ed.*, 2009, consultabile in [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it). Per i relativi profili penali v. GROTTI, *Potere di ordinanza e diritto penale sostenibile*, 397 ss. e RUGA RIVA, *Diritto penale e ordinanze sindacali. Più sanzioni per tutti, anche penali?*, entrambi in *Le Regioni*, n. 1-2/2010, ove sono consultabili vari lavori che toccano anche i profili costituzionali e amministrativi.

di ordinanze che, indirettamente, cioè ove violate reiteratamente, costituiscono il presupposto di sanzioni, irrogate dal questore, limitative della libertà di circolazione fino a due anni; la legittimità di divieti (l'accattonaggio) oggetto di depenalizzazione con l. n. 205/1999, con consapevole rinuncia, da parte del legislatore statale, ad ogni sanzione, quand'anche amministrativa, e addirittura dichiarato incostituzionale nella forma non molesta, forma che viceversa verrebbe sanzionata nel Comune di Gallarate (e nei tanti altri ove vigono divieti analoghi).

Insomma, vengono attribuiti al sindaco in prima battuta, e più stabilmente al questore, in seconda battuta, provvedimenti fortemente limitativi di libertà personali, rispetto a condotte "disturbanti" (il decoro o la vivibilità) dai contorni assai vaghi, che i Sindaci selezioneranno in modo assai disomogeneo sul territorio nazionale, con ovvie tensioni sul principio di uguaglianza, a seconda di concezioni largamente soggettive del benessere delle comunità da loro amministrate.

Nel concetto di sicurezza, come sottolineato nella relazione al disegno di legge n. 4310 presentato alla Camera dei Deputati (p. 2), convergono un'idea di *sicurezza primaria* (prevenzione e repressione dei reati) ed un'idea di *sicurezza secondaria*, volta alla "prevenzione situazionale" di situazioni di degrado e di promozione di fattori di coesione sociale

In sintesi, la legge mira alla promozione di un "*sistema unitario integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali*" (art. 1, co. 2), in un'accezione non scevra da venature soggettive, come si evince dal ricordato *incipit* della Relazione governativa.

In sede di conversione in legge l'aspetto promozionale della sicurezza secondaria, largamente trascurato nell'originario decreto<sup>7</sup>, ha trovato spazio attraverso il co. 2-bis dell'art. 1, il quale ha aggiunto che concorrono alla promozione della sicurezza integrata gli interventi per la *riqualificazione urbana* e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia", finanziati con i fondi della legge n. 232/2016.

A bene vedere l'aggiunta pare un poco posticcia, perché richiama un provvedimento di oggetto più ampio, dedicato al finanziamento degli investimenti e dello sviluppo infrastrutturale del Paese (all'interno del quale vengono menzionati il contrasto al dissesto idrogeologico e il sostegno alle attività industriali ad alta tecnologia, e non solo investimenti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie), nulla aggiungendo, di per sé, in termini di finanziamenti e azioni per il futuro nell'ottica di una politica della sicurezza davvero integrata, e nulla prevedendo per le città non metropolitane e non capoluogo di provincia.

Del resto, e più in generale, la legge investe poco in sicurezza: 7 milioni di Euro per il 2017 e 15 milioni di Euro per il 2018 per l'installazione di sistemi di videosorveglianza (art. 5, co. 2-ter); 2.500.000 Euro per l'assunzione di personale della polizia locale (art. 7, co. 2-bis e 2-ter), comunque più del nulla previsto nell'originario decreto legge, tutte somme tolte ad altri capitoli di spesa, tanto che la legge prevede la

---

<sup>7</sup> Per una critica a tale lacuna v. C. RUGA RIVA, [Il d.l. in materia di sicurezza delle città](#), cit.

solita clausola di neutralità finanziaria (art. 17), e che persino i componenti del comitato metropolitano sulla sicurezza urbana vi partecipano *gratis et amore securitatis*, non avendo diritto nemmeno ai rimborsi spese (art. 6).

Anche l'aspetto della sicurezza situazionale è stato apparentemente ridimensionato in sede di conversione: attraverso apposito emendamento è venuto meno il riferimento alle "*situazioni che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi...*" (art. 54 co. 4-bis TUEL), sostituito dal riferimento alla prevenzione e contrasto dei fenomeni sopra menzionati; tuttavia, la modifica va intesa verosimilmente come mera variante linguistica, dato che l'oggetto dell'intervento sindacale sembra rimanere lo stesso.

L'obiettivo della sicurezza urbana è perseguito attraverso un modello di *sicurezza integrata di tipo verticale* (cfr. *infra*, 2): Stato, Regioni, Province autonome ed enti locali, nonché altri soggetti istituzionali, sono chiamati, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e, appunto, integrato (art. 1).

Di qui la previsione di molteplici *strumenti di coordinamento* (cfr. *infra*, 2.2.): accordi per la promozione della sicurezza integrata, sia a livello nazionale, attraverso linee generali delle politiche pubbliche, da concordarsi in sede di Conferenza Unificata (art. 2), sia a livello locale, attraverso specifici accordi (art. 3); patti per la sicurezza urbana sottoscritti da Prefetto e Sindaco (art. 5); comitato metropolitano, copresieduto dal prefetto e dal sindaco metropolitano, cui partecipano i sindaci dei comuni interessati (art. 6).

Al sistema integrato di tipo verticale è stato affiancato, solo in sede di conversione in legge, un più modesto approccio di tipo *orizzontale*: l'art. 5, co. 2 lett a) prevede il coinvolgimento di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini nella prevenzione della criminalità; l'art. 5, co. 2 lett. c-bis prevede il coinvolgimento di enti e associazioni operanti nel privato sociale ai fini della promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale.

Al di là dei luoghi del coordinamento (conferenza unificata, patti per la sicurezza, comitato metropolitano, accordi vari), i soggetti istituzionalmente preposti alla promozione della sicurezza urbana sono essenzialmente tre, come nei *western*: il *sindaco*, il *questore* e – in misura minore – il *prefetto*.

### 1.1. La tutela dei luoghi.

Il sindaco diviene poi il motore e gestore della complessa disciplina posta a *tutela del decoro di particolari luoghi* (art. 9, co. 1), ovvero delle "aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano e delle relative pertinenze", rispetto a condotte "che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture, in

violazione dei divieti di stazionamento e di occupazione di spazi ivi previsti”, anche se tenute da ubriachi, erotomani esibizionisti e parcheggiatori abusivi (art. 9, co. 2).

Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge per infrastrutture fisse e mobili si intendono anche quelle secondarie e complementari, necessarie al funzionamento della infrastruttura principale: ad es., anche carrozze della metropolitana e, aggiungiamo, autobus, e pensiline dell’autobus, tram ecc.

Il sindaco è l’autorità competente ad irrogare la sanzione (da 100 a 300 euro), cui si accompagna l’ordine di allontanamento dalle aree predette; nell’ordine di allontanamento va precisato che la sua efficacia cessa trascorse 48 ore dall’accertamento del fatto e che la sua violazione è assoggetta a sanzione amministrativa pecuniaria.

Nei casi di reiterazione delle condotte di trasgressione ai divieti di stazionamento e occupazione degli spazi sopra indicati, il *questore*, “qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza” (art. 9, co. 2) può disporre il divieto di accesso ai luoghi tutelati per un periodo non superiore a sei mesi.

Per l’ipotesi più grave (reiterazione della trasgressione al divieto commessa da “soggetto condannato con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio”), sanzionata con divieto di accesso da 6 mesi a 2 anni si prevede che il provvedimento del questore sia soggetto alle disposizioni di cui all’art. 6, commi 2-bis, 3 e 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401 (c.d. *Daspo*<sup>8</sup>), ovvero tra l’altro alla convalida dell’autorità giudiziaria (con ordinanza del Giudice delle indagini preliminari su richiesta della Procura della Repubblica presso il Tribunale, provvedimento ricorribile in Cassazione).

Analoghi poteri “interdittivi”, per la durata da uno a cinque anni, sono attribuiti al questore, “per ragioni di sicurezza” nel caso di spaccio di sostanze stupefacenti, da parte di persone condannate negli ultimi tre anni con sentenza definitiva o confermata in grado di appello per il reato di cui all’art. 73 D.P.R. n. 309/1990, all’interno o in prossimità di locali pubblici, aperti al pubblico o di pubblici esercizi, scuole, università ecc. (art. 13, co. 1).

In aggiunta al divieto di accesso il questore può adottare nei confronti delle persone condannate per il reato di cui sopra ulteriori misure (obbligo di firma, divieto di allontanamento dal comune, obbligo di rientrare nella propria abitazione entro una certa ora ecc.); la violazione di tali divieti è sanzionata, dal *prefetto*, salva l’ipotesi che il fatto costituisca reato (cfr. *infra*, 1.4.), con la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 40.000 euro e con la sospensione della patente da sei mesi ad un anno.

## 1.2. Sanzioni per i parcheggiatori abusivi.

L’art. 16-bis modifica il Codice della Strada, inasprendo la sanzione amministrativa già prevista per coloro che esercitano abusivamente (o determinano

---

<sup>8</sup> Sulle misure riconducibili al DASPO si rinvia a C. FORTE, [Il decreto Minniti](#), cit.



altri a farlo) l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine, lasciando inalterato il precetto e il raddoppio della sanzione ove nella attività abusiva siano impiegati minori. La clausola di riserva "salvo che il fatto costituisca reato" comporta l'applicazione del reato di estorsione ove il parcheggiatore abusivo ottenga denaro dietro violenza o minacci all'automobilista.

### 1.3. *Gli interventi sulla sospensione condizionale della pena.*

Alcune (poche) disposizioni riguardano esplicitamente la materia penale.

L'art. 10, co. 5 prevede che "in sede di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi o nelle aree di cui all'articolo 9 [aree interne delle infrastrutture di trasporto, aree urbane su cui insistono luoghi di pregio artistico o culturale, parchi ecc.], "la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati".

Nel silenzio della legge può ragionevolmente ritenersi che il divieto debba avere durata non superiore al periodo di durata della sospensione: trattandosi di reati contro la persona o il patrimonio si tratterà quasi esclusivamente di delitti, e pertanto il periodo di inibizione all'accesso non dovrebbe superare i cinque anni.

Si tratta di un obbligo di astensione, eccentrico rispetto agli obblighi di *facere* previsti in via generale dall'art. 165 c.p., verosimilmente finalizzato a contenere il rischio di recidiva collegato alla frequentazione di luoghi ove la persona ha già commesso reati, e che potrebbero ocasionarne di ulteriori.

Analoga misura è prevista dall'art. 13, co. 7 per i condannati ex art. 73 D.P.R. n. 309/1990, qualora il reato di spaccio sia commesso all'interno o nelle immediate vicinanze di locali pubblici, aperti al pubblico o in pubblici esercizi.

Anche in relazione a tali reati il giudice può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena "all'imposizione del divieto di accedere a luoghi o aree specificamente individuati".

L'art. 16, viceversa, facoltizza il giudice a subordinare la concessione della *sospensione condizionale* della pena per il *reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui* (art. 639, co. 2 e 3 c.p.) a obblighi di *facere* (obblighi di ripristino e di ripulitura dei luoghi imbrattati, ovvero, quando ciò non sia possibile, obbligo di sostenerne le relative spese o di rimborsare quelle sostenute, ovvero, se il condannato non si oppone, prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate nella sentenza di condanna).

Si tratta di un obbligo specificativo di quello previsto in generale nell'art. 165, co. 1 c.p., e dunque a rigore superfluo.

La durata del lavoro di pubblica utilità va calcolata facendo riferimento agli artt. 44, 54, commi 2, 3, 4 e 6, e 59 del d.lgs. n. 274/2000, conformemente all'art. 18-bis delle disp. att. c.p.

#### 1.4. È applicabile l'art. 650 c.p. ai trasgressori dei provvedimenti amministrativi a tutela della sicurezza urbana?

Infine, merita soffermarsi brevemente, rinviando per l'approfondimento del tema ad altri lavori<sup>9</sup>, sulla questione della applicabilità dell'art. 650 c.p. ai trasgressori dei provvedimenti amministrativi in commento (ordinanze sindacali, ordini sindacali di allontanamento, provvedimenti del questore contenenti divieti di accesso a luoghi o esercizi pubblici ed altre misure limitative della libertà di movimento), nella misura in cui la sicurezza urbana venga ritenuta una specificazione della sicurezza pubblica o dell'ordine pubblico.

Ci si limita a osservare che la fattispecie di inosservanza di provvedimenti dell'autorità non si applica in caso di violazione di provvedimenti generali e astratti, a contenuto normativo<sup>10</sup>, tipologia nella quale rientrano ad es. le ordinanze previste dall'art. 50, co. 7, ultimo periodo d.lgs. n. 267/2000, così come modificato dall'art. 8 in commento, e che in ogni caso ha natura residuale, ovvero soccombe rispetto a sanzioni *ad hoc*, anche se di natura processuale<sup>11</sup>.

L'art. 650 c.p., in definitiva, è applicabile alle violazioni delle sole ordinanze contingibili e urgenti a contenuto provvedimentoale, dirette a destinatari determinati o determinabili<sup>12</sup>, che non siano già autonomamente sanzionate.

Inoltre eventuali trasgressioni di ordinanze sindacali astrattamente rientranti nell'art. 650 c.p. rileverebbero solo ove legalmente date: non lo sarebbero, ad es., ove intese a vietare condotte *lecite* in base all'ordinamento nazionale, (o già disciplinate e sanzionate in via amministrativa "generale" da norme di legge) come ad esempio ove si intendesse vietare, rispettivamente, l'esercizio della prostituzione o il consumo personale di droghe.

Ciò sarebbe contrario ai principi generali dell'ordinamento, tra i quali la gerarchia delle fonti.

Ciò premesso, gli illeciti per le violazioni degli ordini del questore o delle ordinanze del sindaco muniti di sanzioni amministrative e che abbiano destinatario determinato prevalgono, in linea di massima, in quanto speciali, *ratione loci* e in ragione del contenuto più specifico, sulla norma generale dell'art. 650 c.p.

Una eccezione potrebbe essere rappresentata dall'art. 13, co. 6, il quale, nel prevedere che la violazione delle misure irrogate dal questore ai condannati per spaccio di stupefacenti sia sanzionabile, dal prefetto, con la sanzione amministrativa

---

<sup>9</sup> C. RUGA RIVA, *Inosservanza di provvedimenti dell'autorità e ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana. Nuove questioni, vecchi problemi*, in M. BERTOLINO, L. EUSEBI, G. FORTI, (a cura di), *Studi in onore di Mario Romano*, vol. III, Jovene, Napoli, 2011, 1685 ss.

<sup>10</sup> Cfr. per tutti F. BASILE, in E. DOLCINI-G. MARINUCCI, (a cura di), *Codice penale commentato*, IV ed., Milano, 2015, *sub* art. 650, p. 1380 s.

<sup>11</sup> Cass. 11 dicembre 2009, Parisi, CED 245635.

<sup>12</sup> Cfr. ad es. Cass. sez. I, 14 settembre 2016, n. 46212; Cass. sez. I, 15 novembre 2012, n. 1200.

del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 40.000 (e la sospensione della patente), *fa salva l'ipotesi che il fatto costituisca reato*.

Ebbene, in assenza della clausola di riserva la disposizione amministrativa sarebbe prevalsa su quella penale in base al principio di specialità.

Tuttavia la clausola di riserva espressa sembra a tutta prima orientare verso la soluzione opposta della applicazione dell'art. 650 c.p., di fatto sanzionato con una modesta pena pecuniaria (nella prassi non trova quasi mai applicazione la pena alternativa dell'arresto): scelta discutibile<sup>13</sup>, posto che da un lato finisce con il portare ad una risposta sanzionatoria meno incisiva, in termini economici, per chi già abbia dimostrato per ben due volte di non ottemperare ad obblighi e divieti; d'altro canto impedisce l'applicazione della sanzione della sospensione della patente.

Ad evitare questa soluzione non rimane che una via: fare leva sulla natura *non* contingibile e urgente del provvedimento prefettizio in commento, che al contrario rinvia ai tipi generali e astratti sulla cui base si applica la sanzione amministrativa, per escludere l'applicabilità dell'art. 650 c.p. già in astratto, in linea con la giurisprudenza che, nell'affine tema dei provvedimenti del questore, ha già avuto modo di negare cittadinanza alla fattispecie di inosservanza del provvedimento dell'autorità<sup>14</sup>.

## 2. Sicurezza integrata e sicurezza urbana: quale benessere per la comunità?

Il passaggio parlamentare intervenuto tra il decreto-legge 14/2017 (il c.d. decreto Minniti)<sup>15</sup> e la legge di conversione n. 48 del 18 aprile 2017 ha introdotto alcune rilevanti modifiche, principalmente volte a connettere la novella legislativa a provvedimenti adottati o in discussione da anni<sup>16</sup>, ma ad un attento esame non ha alterato significativamente l'impianto fondamentale del provvedimento, che rimane in stretta continuità con quegli interventi legislativi che, nonostante il diverso segno politico dei governi in carica, hanno interessato il campo della sicurezza urbana in modo tendenzialmente omogeneo a partire dalla fine degli anni Novanta e, in particolare, nell'ultimo decennio<sup>17</sup>.

Certamente la nozione di *sicurezza integrata*<sup>18</sup> (art. 1), definita come insieme di interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni e dalle Provincie Autonome, dagli enti

---

<sup>13</sup> Auspicava l'eliminazione della clausola di riserva già contenuta nel decreto legge C. RUGA RIVA, [Il d.l. in materia di sicurezza delle città](#), cit.

<sup>14</sup> Cfr. Cass. Sez. I, 15 novembre 2011, n. 45935, in [www.iusexplorer.it](#)

<sup>15</sup> R. CORNELLI, *Decreto sicurezza, un concetto "pigliatutto" poco mirato sui diritti*, in *Guida al Diritto*, Il Sole 24 Ore, 13, 2017, 10-12.

<sup>16</sup> Ci si riferisce in particolare alla proposta Saia-Barbolini in materia di politiche integrate per la sicurezza e la polizia locale, depositata nella scorsa legislatura, che è rimasta per anni al centro del dibattito pubblico in tema di riforma dell'ordinamento della polizia locale.

<sup>17</sup> Cfr. O. MAZZA, F. VIGANÒ (a cura di), *Il "pacchetto sicurezza" 2009 (Commento al d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 conv. In legge 23 aprile 2009, n. 38 e alla legge 15 luglio 2009, n. 94)*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 3-24.

<sup>18</sup> Il concetto di "integrazione" delle politiche di sicurezza viene elaborato in Italia nell'ambito del progetto Città Sicure promosso dalla Regione Emilia-Romagna agli albori del dibattito pubblico sulla sicurezza

locali e da altri soggetti istituzionali che concorrono alla promozione e attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità locali, costituisce l'archittrave dell'intero provvedimento. Si tratta di una definizione non priva di elementi tautologici e che trova nel laconico riferimento al benessere della comunità un ancoraggio ideale. Ma a cosa ci si riferisce quando si parla di benessere, che nella traduzione anglosassone, *welfare*, rimanda a sistemi e a politiche che hanno caratterizzato l'evoluzione in senso solidaristico degli stati europei nel secondo dopoguerra?

Per rispondere a questa domanda, così cruciale al fine di cogliere il segno dell'intero provvedimento, occorre da un lato osservare gli ambiti in cui si prevede la cooperazione delle diverse istituzioni coinvolte (art. 1 c. 2-bis, e artt. 2 e 3), e dall'altro analizzare, anche alla luce della definizione di sicurezza urbana (art. 4), gli obiettivi che sono perseguiti dai Patti per l'attuazione della sicurezza urbana (art. 5) e da altre iniziative congiunte (art. 7) con qualche riferimento agli strumenti operativi (principalmente ordinanze e Daspo).

### *2.1. Verticalità temperata e ambiti della sicurezza integrata.*

Le linee generali per la promozione della sicurezza integrata (art. 2 c. 1), che costituiscono le direttrici fondamentali anche per concludere specifici accordi in sede regionale, diretti a disciplinare formazione e aggiornamento della polizia locale (art. 3 c. 1) e a sostenere gli enti locali maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa (art. 3 c. 2), e per sottoscrivere patti locali tra Prefetti e Sindaci (art. 5), sono proposte dal Ministro dell'Interno, con accordo sancito dalla Conferenza Unificata. Risulta evidente come l'architettura istituzionale che sottende la nozione di sicurezza integrata sia di tipo verticale, sia pure temperata dalla necessità di un accordo tra i soggetti istituzionali coinvolti: il Ministro dell'Interno, ferme restando, com'è ovvio, le competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, conserva la prerogativa, che pare essere esclusiva, di proporre le linee fondamentali e, dunque, i contenuti e i limiti della cooperazione istituzionale. Questa scelta sembra mettere fine a un ventennale dibattito che si è sviluppato fin dal primo Protocollo d'Intesa stipulato in Italia, quello tra la Prefettura e il Comune di Modena del 9 febbraio 1998, avente ad oggetto la sperimentazione di nuove modalità di relazione finalizzate alla realizzazione di iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza della città. In tale Protocollo d'Intesa si definiva una ripartizione chiara di competenze (allo Stato contrasto della criminalità, ordine e sicurezza pubblica; all'Amministrazione Comunale

---

urbana (a metà anni Novanta): dagli accademici e *policy makers* coinvolti in quell'esperienza viene proposta una nuova politica di prevenzione integrata a livello cittadino che coniughi interventi urbanistici, di animazione sociale e di controllo, ridefinendo il ruolo dell'ente locale nei rapporti con lo Stato. Per un approfondimento sulle origini e sui contenuti di questo approccio, si vedano: C. BRACCESI, *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 261-272; R. SELMINI, *La prevenzione*, in R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 219-231.

rappresentanza delle istanze di sicurezza degli uomini e delle donne, italiani e stranieri, che vivono sul territorio e iniziative di prevenzione sociale e per la vivibilità e qualificazione dei luoghi di vita che possono concorrere a rendere più difficoltoso il manifestarsi di fenomeni di disagio sociale e di comportamenti devianti) e se ne traevano obblighi di collaborazione reciproca su un piano tendenzialmente paritario.

La verticalità temperata avanzata nella legge 14 si accompagna, non casualmente, a una definizione più ristretta della nozione di sicurezza integrata rispetto all'ampiezza del raggio d'azione delle forme di collaborazione sperimentate nei protocolli d'intesa tra prefetture e amministrazioni locali e/o Regioni avvenute in questi decenni<sup>19</sup>.

Nonostante il riferimento, inserito in sede di conversione (art. 1 c. 2-bis), agli interventi di riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia di cui alla legge 232/2016, i settori d'intervento che sono citati come ambiti in cui realizzare forme di coordinamento tra le diverse competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, riguardano principalmente la collaborazione tra forze di polizia e la polizia locale (specificata in sede di conversione nei termini di scambi informativi, d'interconnessione di sale operative, di utilizzo in comune di sistemi di videosorveglianza e di aggiornamento professionale). Non è chiaro se si tratti di settori esclusivi di collaborazione oppure di semplici indicazioni esemplificative: la lettera della legge porterebbe a privilegiare la prima ipotesi. Va anche detto che, sempre in sede di conversione, è stato introdotto il comma 1-bis che, in modo essenziale, ha indicato la necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate, restituendo cittadinanza *in extremis* a tutte quelle forme di cooperazione istituzionale che attengono ai temi della prevenzione sociale e comunitaria e della qualità della vita intesa come promozione del benessere individuale e collettivo e non solo, in negativo, come riposo e tranquillità dei residenti e come contrasto al degrado urbano. La previsione del comma 1-bis sembra dunque aprire un varco (o forse solo una fessura) nell'impianto legislativo che rimane culturalmente ancorato al modello di origine anglosassone del *signs-of-crime policing*, al quale si accennerà nel prossimo paragrafo.

## 2.2. Tra segnali di degrado e marginalità sociale: gli obiettivi dei patti.

Sul piano definitorio, l'espressione "sicurezza urbana" ha sempre mantenuto quel carattere di versatile ambiguità che si riscontra anche nell'art. 4 laddove viene indicata come bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da

---

<sup>19</sup> Per un'analisi critica dei rapporti tra enti locali e amministrazioni statali nel campo delle politiche di sicurezza in Italia a partire dagli anni Novanta si vedano: M. CALARESU, *La politica di sicurezza urbana. Il caso italiano (1994-2009)*, Franco Angeli, Milano, 2013; R. SELMINI, *Towards Città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy*, *Theoretical Criminology*, 2005, 9, 3: 307-323.

perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione (anche urbanistica sociale e culturale, secondo quanto previsto in sede di conversione) e recupero delle aree o dei siti più degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

Dal punto di vista criminologico è stato notato come tale ampiezza dai contorni indefiniti, che già Massimo Pavarini indicava come “concetto pigliatutto”<sup>20</sup>, funzioni precisamente da dispositivo in grado (1) di abbracciare un'eterogeneità di conflitti, problemi, disagi, sofferenze, passioni tristi (rabbie, frustrazioni, paure, delusioni) di natura e provenienza diversa; (2) di dare loro un significato unitario veicolabile socialmente, mediaticamente e politicamente, (3) e di attivare, in definitiva, modalità di regolazione e di disciplinamento più agili (con meno garanzie) del tradizionale intervento penale e insistenti su un campo sempre più esteso della vita urbana<sup>21</sup>.

Più specificamente, la tendenza che si riscontra in molti Paesi occidentali è di rispondere alle ansie dell'opinione pubblica non solo facendo leva sulla tradizionale risorsa simbolica del diritto penale, inasprendo le pene, diminuendo le garanzie e anticipando la tutela penale, ma anche attraverso l'ampliamento del novero dei comportamenti non penalmente rilevanti soggetti a regolazione e passibili di sanzioni tramite regolamenti di polizia urbana, ordinanze e provvedimenti antidegrado e contro le inciviltà (si pensi agli Asbo inglesi e alle Civility Laws statunitensi)<sup>22</sup>

Il testo normativo prima del passaggio parlamentare si collocava in questo solco, che già era stato percorso in modo molto più deciso dal Ministro Maroni nella stagione dei decreti del 2008 e 2009 e che trovava il proprio riferimento, al tempo stesso ideale e concreto, nell'opera condotta da Rudolph Giuliani a New York. Dal 1994 al 2001 l'allora Sindaco della città simbolo degli Stati Uniti e del mondo occidentale diede attuazione a una strategia nota come Tolleranza Zero, ispirata alla cd. *Broken Windows Theory* e caratterizzata, da un lato, dall'anticipazione dell'intervento repressivo, sempre più orientato a eliminare situazioni di fastidio, degrado o inciviltà (*signs-of-crime policing*), dall'altro, dall'affermazione di un'idea di prevenzione, definita situazionale, volta a limitare le opportunità criminali attraverso l'uso di sistemi di videosorveglianza, l'incremento di agenti di polizia per le strade, il ricorso a soluzioni architettoniche ispirate alla teoria dello spazio difendibile di Oscar Newman e all'approccio del CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design*). Negli stessi anni furono nei fatti marginalizzate le già scarsamente finanziate forme di prevenzione sociale e comunitaria. Nonostante siano state contestate per gli effetti di destabilizzazione della coesione sociale, di discriminazione delle minoranze, di

---

<sup>20</sup> M. PAVARINI, *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma, 2006.

<sup>21</sup> R. CORNELLI, *Il disciplinamento della vita urbana tra diritti e sicurezza*, in M. BORRELLO, G. RUGGIERO (a cura di), *La città si-cura*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 35-44.

<sup>22</sup> A. CERETTI, R. CORNELLI, *Oltre la paura. Cinque riflessioni su criminalità, società e politica*, Feltrinelli, Milano, 2013.

diminuzione del livello di fiducia nella polizia e di spostamento dei problemi dalle aree centrali e turistiche ai quartieri più periferici (a fronte, tra l'altro, di un apporto non decisivo nella riduzione complessiva dei tassi di criminalità) le politiche di tolleranza zero continuano a esercitare un certo fascino in giro per il mondo e a orientare le decisioni pubbliche.

Nel decreto Minniti, in effetti, senza toccare i confini estremi dell'approccio della tolleranza zero, l'orizzonte dell'intervento dei Sindaci veniva definito da approcci (quelli della prevenzione situazionale e del controllo), da strumenti (tra cui l'estensione del potere di ordinanza e i nuovi Daspo) e da finalità (quali la tranquillità e il riposo dei residenti, l'incuria e il degrado del territorio, lo stazionamento che impedisce la libera accessibilità e fruizione di spazi pubblici) coerenti con quel diritto amministrativo punitivo prefigurato dai pacchetti sicurezza Maroni.

Anche la disciplina dei patti per l'attuazione della sicurezza urbana risente di questa impostazione complessiva del decreto: negli obiettivi dei patti per la sicurezza urbana indicati come prioritari dal Consiglio dei Ministri (art. 5 c. 2) l'enfasi è riposta sulla criminalità diffusa e predatoria, sulle zone di degrado, sull'occupazione di immobili e sullo smercio di beni contraffatti o falsificati, sulla turbativa del libero utilizzo degli spazi pubblici, sulla promozione del rispetto della legalità e del decoro urbano, in particolare nei luoghi interessati da consistenti flussi turistici o adibite a verde pubblico. La legge di conversione conferma la priorità di queste aree di intervento e, in alcuni casi, opera per un rafforzamento degli strumenti di contrasto coerenti con l'ideologia della tolleranza zero: si pensi alla previsione del coinvolgimento di reti territoriali per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini, che sembra aprire uno spiraglio al coinvolgimento di cittadini che si associano per finalità ambientali al pattugliamento del territorio, oppure al richiamo all'impiego delle forze di polizia e all'installazione di sistemi di videosorveglianza, per favorire la quale si prevedono forme di finanziamento (art. 5 c. 2-ter) e di agevolazione fiscale (di tributi locali, ovviamente) a favore dei soggetti che assumono a proprio carico quote di oneri di investimento e di gestione degli impianti (art. 7 c. 1-bis).

D'altra parte il Parlamento è intervenuto sulla disciplina dei Patti per la sicurezza urbana ampliandone il raggio d'azione alla promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale, attraverso iniziative volte ad eliminare i fattori di marginalità, anche in collaborazione con enti e associazioni, in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (art. 5, co. 2 c-bis). In questo caso, però, non sono previsti né finanziamenti né agevolazioni specifiche.

### *2.3. Sicurezza versus welfare: una via securitaria al benessere della comunità.*

Nella relazione di accompagnamento al decreto-legge il Ministro Minniti ha indicato la sicurezza come un "nuovo bene pubblico volto a favorire l'inveramento dei diritti".

Si tratta di una definizione accattivante perché evoca sia le teorie dello stato che individuano nella sicurezza la condizione socio-istituzionale necessaria perché la società possa crescere in libertà e diritti, sia le suggestioni di chi ha proposto la “sicurezza dei diritti” come progetto politico-culturale alternativo a quello securitario del “diritto alla sicurezza”<sup>23</sup>.

In effetti, tralasciando l’uso autocompiacente dell’aggettivo “nuovo”, il bene pubblico della sicurezza è strettamente connesso al sistema dei diritti sanciti dalla Costituzione a tal punto che nei sistemi democratici avanzati la sicurezza dei diritti (mettere in sicurezza, rendere effettivi i diritti sanciti nella carta fondamentale e nelle dichiarazioni universali) costituisce il cuore stesso del progetto democratico. Da questa angolatura, la sicurezza non è altro dai diritti, non è più il presupposto che ne rende possibile il riconoscimento, ma è essa stessa a identificarsi con l’affermazione sostanziale dei diritti (e, dunque, anche con la rimozione degli ostacoli che ne impediscono l’affermazione) che garantiscono condizioni di benessere diffuso (*welfare*).

Le parole del Ministro lasciano intravedere questa consapevolezza del ruolo cruciale della sicurezza nella promozione di politiche democratiche e di *welfare*, ma i contenuti della legge, oltre a diversi altri passaggi della stessa relazione di accompagnamento, sembrano dirigersi decisamente altrove.

Di quali diritti, infatti, si vorrebbe l’inveramento? Quale idea di benessere è sottesa alla legge 48/2017?

Innanzitutto, assistiamo a una rigida selezione dei diritti da tutelare: l’enfasi sembra riporsi sulla tranquillità e sul riposo dei residenti, da un lato, e sul decoro della città, dall’altro. L’estetica della sicurezza si salda alla serenità del quartiere quasi a voler allontanare dalla città ogni fattore di perturbamento visivo e uditivo (quello olfattivo derivante da odori insoliti o sgradevoli è in qualche modo sottinteso ai primi due) che possa infastidire o scuotere i “residenti”, che evidentemente sono meritevoli di attenzione nella misura in cui rivendicano i propri diritti alla tranquillità e al riposo.

In secondo luogo, rileviamo una tendenza a preservare questo campo limitato dei diritti con un approccio definito integrato ma che privilegia, nei fatti, gli strumenti di controllo, anche di tipo tecnologico, rispetto ad altre forme di prevenzione.

Infine, e alla luce di quanto detto finora, il benessere della comunità non ha come riferimento l’intera collettività, ma una cittadinanza ristretta elevata al ruolo di comunità legittima a cui vanno garantite risposte pronte.

La criticità principale delle politiche di sicurezza integrata, così come configurate dalla recente legge, risiede proprio nella riduzione delle questioni sociali e di convivenza a problemi di disordine percepito da comunità ristrette, con il rischio di erosione del progetto democratico che si fonda sulla sicurezza dei diritti di tutti.

---

<sup>23</sup> Cfr. R. CORNELLI, *Paura e ordine nella modernità*, Giuffrè, Milano, 2008.



### 3. I rimodulati poteri di ordinanza del Sindaco.

L'art. 8 del Decreto in commento<sup>24</sup> interviene nella materia dei poteri di ordinanza del Sindaco<sup>25</sup> introducendo modifiche agli artt. 50 e 54 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Il primo disposto da considerare per apprezzare più chiaramente la portata della novellazione, è il riformulato comma 4 *bis* dell'art. 54 d.lgs. n. 267/2000 ove si cerca di dare una più precisa indicazione di quei fini di tutela della sicurezza urbana che, se minacciata da gravi pericoli, autorizza il potere di ordinanza contingibile ed urgente in capo al Sindaco qui nella sua veste di ufficiale del Governo<sup>26</sup>.

I provvedimenti «concernenti la sicurezza urbana» sono dunque «diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti».

Il nuovo comma 4 *bis* dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, va però subito letto con la modifica che lo stesso art. 8 apporta alla disciplina dei poteri d'ordinanza, sempre contingibile ed urgente, di cui il Sindaco è provvisto quale rappresentante della comunità locale in virtù dell'art. 50 del medesimo Testo unico. Ed infatti, ai tradizionali poteri di adottare ordinanze in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, ora si

---

<sup>24</sup> Per le prime letture del d.l. n. 14/2017, cfr. C. RUGA RIVA, [Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?](#), cit.; C. FORTE, [Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "D.A.S.P.O. urbano"](#), cit.

<sup>25</sup> Un tema da sempre caldo del diritto amministrativo che da qualche anno è divenuto addirittura incandescente. Tra la sterminata dottrina sull'argomento in questa sede non è possibile andare oltre qualche sparsa segnalazione. Per rendersi conto delle più profonde implicazioni di sistema del potere di ordinanza, necessaria oggi la lettura di M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, 735 ss. Tra i tanti contributi oramai divenuti un classico dell'argomento, si rammentano M. S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. compl. Cass.*, 1948, 949 ss.; G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e urgenza* (voce), in *Nss.dig.it.*, Torino, 1965; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990. Tra la dottrina più recente, M. GNES, *I limiti del potere d'urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 641 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Atti del LIII Convegno di Varenna, Milano, 2008, 155 ss.; G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010, in part. 155 ss.

<sup>26</sup> Va infatti precisato che l'introduzione, in sede di conversione del decreto, di quale più precisamente sia la nozione di incolumità pubblica presidiata da analogo potere *extra ordinem* («tutelare l'integrità fisica delle persone») sembra in realtà dovuta, più che non a qualche autentica necessità di delimitazione, all'infelice formulazione del testo originario del d.l. n. 14/2017. L'art. 8, comma 1, lett. b) del d.l. n. 14/2017, nel riscrivere il comma 4 *bis* dell'art. 54 T.U.EE.LL. assorbiva infatti gli oggetti perseguibili con tutte le ordinanze adottate ai sensi del precedente comma 4 nella tutela di questi fini tipicamente di sicurezza urbana. Se l'art. 8 fosse stato lasciato intonso sul punto, dunque, vi sarebbe stato spazio addirittura per sostenere che, attenendosi alla lettera, il maldestro legislatore avesse estromesso il potere di ordinanza da un campo che da sempre occupa legittimamente, qual è quello di presidiare l'integrità fisica della popolazione da minacce che non dipendono certo da condotte umane più o meno criminosi (ma ad esempio da fenomeni della natura).

aggiunge il potere di ordinanza in capo al Sindaco «quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materie di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche».

Come si evince anche dai lavori preparatori, la tecnica utilizzata dal legislatore si è concretizzata nello spacchettamento dell'art. 2 del d. m. 5 agosto 2008, che cercava di delineare i poteri del Sindaco in materia di sicurezza urbana, ma allora sempre nella sua qualità ufficiale di Governo<sup>27</sup>. Ora invece si isolano da quella disposizione ministeriale quelle che sarebbero le finalità di tutela della sicurezza urbana c.d. primaria, ancora in capo al Sindaco quale terminale del potere statale, prelevando invece quelle finalità che sarebbero più prossime ad un concetto minore o secondario di sicurezza urbana, allocate oggi innovativamente in capo al Sindaco nella sua ordinaria qualità di tutore della comunità locale. Rispetto al testo del d. m. 5 agosto 2000 una novità è comparsa però proprio in sede di conversione del d.l. n. 14/2017, soprattutto laddove i poteri di ordinanza del Sindaco quale rappresentante della comunità locale potrebbero essere finalizzati anche a superare situazioni di grave degrado dell'ambiente.

L'art. 8 del d.l. in esame, si premura peraltro di introdurre un comma 7 *ter* all'art. 50 d.lgs. n. 267/2000, stabilendo che i comuni possono adottare regolamenti nelle materie ora interessate dal potere di ordinanza contingibile ed urgente attribuito al Sindaco, quale rappresentante della comunità locale, e dunque a difesa di questa sicurezza c.d. minore.

Accanto a questi poteri, la novella attribuisce al Sindaco anche un potere c.d. ordinario, che cioè prescinde dai presupposti della contingibilità ed urgenza. Il nuovo comma 7 *bis* dell'art. 50 d.lgs. n. 267/2000 prevede così che «Il Sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, nel rispetto dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, può disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche».

Dovendo in sede di commento necessariamente agile contenere i profili di analisi critica, non si andrà oltre qualche brevissima notazione.

---

<sup>27</sup> Per tutte le problematiche legate alla singolare scelta della l. n. 125/2008 di delegare ad un decreto ministeriale la definizione di sicurezza urbana utile ai fini di delimitare l'ambito delle ordinanze sindacali, si rinvia a G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, cit., 255 ss. ed ivi indicazioni di altra dottrina.

Premettendo, peraltro, che si eviterà di indugiare sugli aspetti anche di costituzionalità che verosimilmente attireranno l'immediata attenzione della dottrina<sup>28</sup>.

Il limite di fondo dell'impostazione della normativa in esame sembra risieda nell'aver confezionato una disciplina di legge che gemma ampiamente dal d. m. 5 agosto 2008 senza aver considerato che quel decreto ministeriale era figlio di una scelta del legislatore ordinario ove il potere di ordinanza in tema di sicurezza urbana sarebbe stato destinato a prescindere dai presupposti di contingibilità, indifferibilità ed urgenza<sup>29</sup>. Bocciata quella scelta dalla Sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale<sup>30</sup> è piuttosto ingenuo pensare di poter risolvere il tutto utilizzando quelle medesime disposizioni del d. m 5 agosto 2008 sol che affermando che non si potrà prescindere da quei presupposti.

Il vizio traspare benissimo dal novellato comma 5 dell'art. 50 d.lgs. n. 267/2000 ma di certo non ne è esente pure il più tradizionale potere di ordinanza del Sindaco quale ufficiale di Governo, ora rieditato dal comma 4 *bis* dell'art. 54. Di vero vi è che una buona parte delle finalità indicate dal legislatore, da presidiare con il potere di ordinanza, per loro stessa natura risultano allergiche ai requisiti della contingibilità, indifferibilità ed urgenza. Ciò dipende anche dal fatto che la tutela di beni quali, per fare un esempio, il decoro e la vivibilità reclama necessariamente provvedimenti c.d. comportamentali<sup>31</sup>. D'altro canto l'esigenza di prevenzione e contrasto di fenomeni criminosi o di illegalità (si pensi allo sfruttamento della prostituzione o all'accattonaggio con impiego di minori) invita a provvedimenti c.d. rafforzativi di divieti già esistenti. In entrambe le fattispecie, tuttavia, l'esperienza dimostra che la ricerca di quei presupposti di contingibilità ed urgenza, quando non è del tutto

---

<sup>28</sup> Si allude ad esempio al fatto che il concetto di sicurezza urbana presidiato da questi rimodellati poteri (in part. art. 50, comma 5, T.U.EE.LL.) è affidato all'indicazione di finalità davvero amplissime e dai contorni sfuggenti, con sospetta violazione del principio di precisa predeterminazione degli ambiti interessati da poteri eccezionali. Qui ci si limita a ricordare che il tema era già emerso in relazione alle analoghe formule adottate dal d. m. 5 agosto 2008 successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 196/2009 che sembrava preludere ad indicazioni stigmatizzanti rispetto ad una difettosa perimetrazione del concetto di sicurezza urbana in relazione ai potenziali riflessi sulla sfera di libertà delle persone. In arg. cfr., P. BONETTI, *La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei Sindaci in materia di sicurezza urbana e l'opinabile sopravvivenza dei Sindaci quali «ufficiali di Governo»*, in *Le Regioni*, 2009, in part. 1413 ss.; T. F. GIUPPONI, «Sicurezza urbana» e ordinanze sindacali: un primo (e inevitabilmente parziale) vaglio del Giudice delle leggi, in *Le Regioni*, 2009, in part. 1428 ss.

<sup>29</sup> Sui numerosi dubbi suscitati dall'art. 54 T.U.EE.LL., come riformato dal d.l. n. 92/2008 convertito dalla l. n. 125/008, si veda A. PAJNO, *La sicurezza urbana tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, in *www.astrid-online* n. 3/2010, nonché i plurimi contributi editi nel fascicolo n. 1-2 de *Le regioni*, 2010.

<sup>30</sup> In *Giur. cost.*, 2011, 1581 ss., con note di V. CERULLI IRELLI, *Sindaco legislatore?*; D. MORANA, *La rivincita dell'art. 23 Cost., sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dello Stato di diritto)*. Tra i molti altri contributi su questa importata sentenza, cfr. P. CERBO, *Principio di legalità e «nuove ed inedite» fattispecie di illecito create dai Sindaci*, in *Le regioni*, 2012, 215 ss.; G. TROPEA, *Una rivoluzionaria sentenza restauratrice (in margine a Corte cost., n. 115/2011)*, in *Dir. amm.*, 2011, 623 ss.

<sup>31</sup> Per la distinzione tra ordinanze "situazionali", "comportamentali" e "rafforzative" basata su un'indagine della prassi degli anni immediatamente successivi alle riforme del 2008, si rinvia a G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, cit., 212 ss., in part. 221.

trascurata dalla p.a., è creata in modo artificioso tanto che sovente non resiste al sindacato del giudice amministrativo.

Sotto il profilo segnalato non è senza significativo constatare che nelle stesse materie in cui il potere *extra ordinem* è ora attribuito al Sindaco quale rappresentante della comunità locale il legislatore, con disposizione solo all'apparenza anodina<sup>32</sup>, si premuri di affermare che il comune si può sperimentare in regolamenti<sup>33</sup>.

In definitiva vi è da prevedere che le nuove disposizioni non costituiranno affatto un argine alla tendenza dei sindaci di trascurare che si tratta di poteri legittimati da precisi presupposti<sup>34</sup>.

Ma un problema per certi versi più temibile, e forse nuovo, risiede in un risultato poco accattivante cui questa disciplina approda vistosamente. Quello, si intende, di una moltiplicazione della fattispecie di potere dai perimetri niente affatto definiti, ma che anzi si sovrappongono confusamente. Soprattutto, e per quante giustificazioni si vogliano trovare per mantenere in vita questa biforcazione, di fatto vi è che non sempre sarà agevole distinguere tra esigenze da fronteggiare in qualità di ufficiale di Governo o quale rappresentante della comunità locale<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> La dottrina di norma – e giustamente – contesa al legislatore di attribuire al Sindaco poteri che troverebbero più idonea allocazione nei regolamenti comunali anche perché la sede del consiglio comunale si connoterebbe per un maggior tasso di confronto democratico sempre salutare ove si discuta di limitazioni e obblighi di condotta. In questo senso, ad es., P. BONETTI, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, in *Le regioni*, 1-2-/2010, 442. Tuttavia non si deve dimenticare che il regolamento comunale, strumento necessariamente ordinario e produttivo di disposizioni generali ed astratte, si deve confrontare allora con il problema del principio di legalità nella sua declinazione sostanziale fatta propria da Corte cost. n. 115/2011, e non è detto che una disposizione come quella del nuovo comma 7 *ter* dell'art. 50 T.U.EE.LL. soddisfi lo standard preteso. Il tema dell'impatto di questa sentenza sugli spazi di autonomia dei regolamenti comunali, esposto a diverse tesi, è ben colto in P. CERBO, *op. cit.*, 228 ss.

<sup>33</sup> La previsione dovrebbe incentivare la prassi auspicata da una parte della dottrina, di confinare cioè l'uso dell'ordinanza sindacale all'emanazione di prescrizioni davvero temporanee e limitate a fronteggiare l'emergenza in atto, in attesa cioè che la misura stabile sia adottata nell'esercizio del potere regolamentare, ad es. attraverso i tradizionali regolamenti di polizia urbana. In questo senso, cfr. P. BONETTI, *Considerazioni*, cit. 443.

<sup>34</sup> Ed infatti le prime sedicenti applicazioni della nuova normativa registrate dalla cronaca danno conto di ordinanze che contestualmente vietano il bivacco nel centro abitato, il consumo di alcolici al di fuori delle aree pertinenziali dei pubblici esercizi autorizzati, la detenzione o l'utilizzo di strumenti idonei all'imbrattamento dei muri, la pratica di ogni forma di accattonaggio, e ove il requisito della contingibilità ed urgenza – per usare un eufemismo – è lasciato sullo sfondo (v. ord. Sindaco Gallarate n. 4/2017).

<sup>35</sup> L'originaria *ratio* di conferire il potere *extra ordinem* al Sindaco, ma nella sua qualità di ufficiale di Governo, si ritiene dipenda dal fatto che poteri incidenti su diritti, ed in particolare sul diritto di proprietà, in passato venivano conferiti agli organi periferici dello Stato nella convinzione che offrissero maggiori garanzie di tutela dei diritti. Cfr. R. CAVALLO PERIN, *Commento all'art. 54*, in R. CAVALLO PERIN – Alb. Romano, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova 2006, 362. Il conferimento di poteri al Sindaco quale ufficiale di Governo, ove la sicurezza urbana si risolvesse nella finalità preventiva e/o repressiva di reati, ovvero in una sfaccettatura dell'ordine e sicurezza pubblica, si ritiene poi coerente con l'attribuzione alla competenza statale di dette materie (art. 117, comma 2, lett h. Cost.) cui si lega una competenza amministrativa dalle peculiarità tali da richiedere un esercizio unitario. Cfr., T. F. GIUPPONI, *op. cit.*, 1429. In merito alla delicata questione della compatibilità del mantenimento in vita di questa qualità "statale" nell'attuale assetto costituzionale, che qui si intreccia pure con la controversia in ordine

Inoltre in taluni casi nemmeno sarà agevole distinguere tra poteri emergenziali e taluni poteri ordinari, ivi compreso il nuovo potere di ordinanza del comma 7 *bis* dell'art. 50 T.U.EE.LL.

Per rendersene conto basta por mente ad un esempio<sup>36</sup>. Stando alle norme del Testo unico qui in considerazione, il Sindaco ufficiale di Governo può ben essere ancora investito del potere di incidere sugli orari di apertura degli esercizi commerciali e di vendita di alcolici. Non solo tale potere potrebbe infatti ancora ricondursi a quello contingibile ed urgente del comma 6 dell'art. 54 lasciato inalterato dal d. l. n. 14/2017<sup>37</sup>.

Ma vi è da osservare che se l'intenzione di questo divieto si dovesse rinvenire nell'esigenza di prevenire episodi di violenza, ebbene allora è al Sindaco quale ufficiale di Governo che ancora pensa il legislatore del comma 4 *bis* dell'art. 54. Tuttavia un potere di contenuto identico è attribuito al Sindaco, però nella sua veste di rappresentante della comunità locale, se l'emergenza da fronteggiare attiene alla tutela della tranquillità e del riposo dei residenti. Se poi non si tratta di vera emergenza, ma di situazione tipicamente stagionale, o occasionata da un evento largamente prevedibile, ebbene allora il provvedimento limitativo sarà sempre imputato al Sindaco quale rappresentante della comunità locale, ma questa volta si tratterebbe di esercitare il nuovo potere c.d. ordinario *ex* comma 7 *bis* dell'art. 50. Che se invece si trattasse di adottare un atto dalla portata stabile perché l'esigenza non è nemmeno limitata nel tempo, ebbene sopperirà il potere previsto dal comma 7 dell'art. 50 T.U.EE.LL., anch'esso impregiudicato dalle nuove norme, e che la Corte costituzionale ritiene preordinabile anche a presidiare la quiete pubblica<sup>38</sup>

Senonché questa proliferazione di fattispecie, già di per sé difficilmente dominabile da parte dei sindaci, suppone una frantumazione dei fenomeni che raramente trova corrispondenza nella realtà.

E però non è scevra di conseguenze pratiche, soprattutto perché solo quando operasse correttamente in qualità di rappresentante della comunità locale il Sindaco

---

alla delimitazione di competenze statali e regionali in materia di sicurezza urbana, cfr. P. BONETTI, *Considerazioni*, cit., 441 ss.; G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, cit., 235 ss.; F. CORTESE, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio?*, in *Le regioni*, 2010, 123 ss.

<sup>36</sup> Ma se ne potrebbero fare altri: l'impellente necessità di prevenire o reprimere lo sfruttamento della prostituzione, ora sembrerebbe legittimare il potere dell'ufficiale di Governo *ex* art. 54, comma 4 *bis*, T.U.EE.LL. Senonché le ordinanze sindacali anti prostitute sono state in passato ben più facilmente ricondotte a presidio della pubblica decenza o della libera e tranquilla fruibilità di spazi pubblici (cfr. A. PAJNO, *op. cit.*, 33) e sarebbero quindi da ricondursi ora nell'alveo del nuovo comma 5 dell'art. 50 T.U.EE.LL.

<sup>37</sup> Qui si tratta per la verità di un caso più prossimo ai c.d. provvedimenti necessitati, poiché il contenuto dell'atto amministrativo è comunque tipizzato. Cfr. W. GIULIETTI, *Ampliamento delle funzioni del Sindaco in materia di sicurezza pubblica e partecipazione delle Forze armate al controllo del territorio*, in A. SCALFATI (a cura di), *Il decreto sicurezza*, Torino, 2008, 317.

<sup>38</sup> Corte cost., 18 luglio 2014, n. 220.

potrà prescindere dal confronto con i poteri che invece residuano in capo al Prefetto ove si versi nelle ipotesi di cui all'art. 54 T.U.EE.LL.<sup>39</sup>.

Solo un cenno finale merita il potere di ordinanza c.d. ordinaria, che in passato ha molto attirato l'attenzione della dottrina. Come già visto, la fattispecie trova ora un ben ridotto spazio d'applicazione, imposto dall'esigenza di predeterminazione legislativa anche del contenuto del provvedimento amministrativo onde aderire ai dettami imposti da Corte cost. n. 115/2011. La fattispecie finisce per assomigliare alla figura dell'atto necessitato, e non a caso si fatica un po' a comprenderne l'autonomia, schiacciata com'è tra l'analogo potere emergenziale previsto dal comma 5 ed il potere ordinario previsto dal comma 7.

Certo è che a farne le spese, ancora una volta, è il decantato principio di liberalizzazione di matrice anche comunitaria qui destinato a soccombere di fronte ad un valore, quale la pubblica quiete, che la giurisprudenza eleva forse con troppa facilità a motivo imperativo di interesse generale<sup>40</sup>. Ad ogni buon conto, la consapevolezza che si tratta comunque di un potere che dà corpo ad un'eccezione a quel principio, dovrebbe indurre il giudice amministrativo a far uso di un certo rigore quando dovrà vagliare la dimostrazione dell'effettiva sussistenza di concrete e gravi minacce alla tutela della tranquillità e del riposo dei residenti imputabili al consumo di alcolici. A maggior ragione se si considera che trattandosi qui di fronteggiare specifici eventi futuri da cui ci si attende un afflusso rilevante di persone il rischio è che il Sindaco proceda per indimostrate presunzioni.

### *3.1. L'ordine di allontanamento dell'organo accertatore.*

L'art. 9 del Decreto in commento prende in esame fattispecie piuttosto eterogenee con la precipua intenzione di accumunarle nella sanzione dell'ordine di allontanamento dettagliato poi nell'art. 10, comma 1.

In particolare, ai commi 1 e 2 dell'art. 9, il legislatore si interessa: a) di chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle

---

<sup>39</sup> In merito ad una rivalutazione della funzione garantistica del Prefetto di fronte alle abnormi deviazioni dell'uso che in concreto i sindaci fanno del potere di ordinanza, si legga il breve intervento di R. BIN, *Un plauso al TAR Brescia (e un'invocazione ai Prefetti). Commento a TAR Brescia sent. 19/2010*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Sul procedimento delineato dall'art. 54 T.U.EE.LL. ed in particolare sul ruolo del Prefetto, cfr. G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, cit., 201 ss.

<sup>40</sup> Nelle enunciazioni di principio della giurisprudenza, il diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica compare molto spesso tra le giustificazioni dei poteri comunali di inibizione alle attività che possono comportare una deroga al principio di liberalizzazione degli orari dei pubblici esercizi. In arg. cfr. Corte cost., 19 dicembre 2012, n. 299; Id. n. 220/2014, cit. Per la giurisprudenza amministrativa, cfr. Cons. Stato, sez. V, 1 agosto 2015, n. 3778; Id. 30 giugno 2014, n. 3271. Un approccio diverso in Tar Lombardia-Brescia, sez. II, 14 febbraio 2014, n. 186, stando alla quale le norme liberalizzatrici avrebbero soppresso il potere previsto dall'art. 50, comma 7, T.U.EE.LL. e l'intento di protezione dal rumore andrebbe perseguito con i mezzi ordinari finalizzati al contenimento delle emissioni sonore, mentre l'allarme per l'ordine pubblico, sussistendone però i presupposti, potrebbe essere fronteggiato con l'ordinanza contingibile ed urgente in attesa dell'eventuale esercizio dei poteri questorili previsti dall'art. 100 r.d. n. 773/1931.

infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti; b) di chi nelle medesime aree sia colto in stato di manifesta ubriachezza, oppure compia atti contrari alla pubblica decenza, ovvero eserciti abusivamente il commercio o l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine.

Nell'ipotesi a) l'ordine di allontanamento è associato ad una nuova sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300. Nell'ipotesi b) l'ordine di allontanamento non incide sull'applicazione delle sanzioni amministrative già esistenti<sup>41</sup>.

Il comma 3 dell'art. 9 consente poi ai regolamenti di polizia urbana di «individuare aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico» alle quali si applicano le disposizioni di cui ai precedenti commi. Il che sembra stia a significare, non solo che anche in codesti altri luoghi individuati dal regolamento locale sarà passibile di ordine di allontanamento colui che ne impedisca la fruizione, o sia colto in stato di ebbrezza, dedito ad atti indecenti, a commerciare senza autorizzazione o, infine, “parcheggiatore” abusivo. Ma che anche relativamente a codesti altri luoghi si applicherà la nuova sanzione pecuniaria amministrativa, qualora si materializzi la condotta di impedimento dell'accessibilità e fruizione.

Il comma 4 dell'art. 9 stabilisce che fatti salvi i poteri delle autorità di settore con competenze di tutela di specifiche aree del territorio, per le violazioni di cui al comma 1 «l'autorità competente è il sindaco del comune nel cui territorio le medesime violazioni sono state accertate che provvede ai sensi degli articoli 17 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689».

Giusta quanto stabilito però dall'art. 10 in merito alla competenza dell'organo accertatore ad irrogare l'ordine di allontanamento<sup>42</sup>, sembra che la disposizione appena riferita sia destinata in verità più che altro ad affermare la competenza del Sindaco in relazione alla sola sanzione amministrativa pecuniaria.

Quanto all'ordine di allontanamento, l'art. 10 comma 1, stabilisce infatti che è «rivolto per iscritto dall'organo accertatore, individuato ai sensi dell'articolo 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689» e che in esso «sono riportate le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato ed è specificato che ne cessa l'efficacia trascorse quarantotto ore dall'accertamento del fatto». Nel medesimo ordine si deve specificare che «la sua violazione è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria applicata ai sensi dell'articolo 9, comma 1, aumentata del doppio».

---

<sup>41</sup> Cfr., anche sul punto, C. FORTE, *op. cit.*, p. 16-17, ove si chiarisce che in queste seconde ipotesi non trova applicazione la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal decreto.

<sup>42</sup> Cfr. ancora, C. FORTE, *op. cit.*, 18, ove si esprime anche una giusta riserva sull'opportunità di aver conferito poteri incidenti sulla libertà di circolazione a soggetti non riconducibili alle forze dell'ordine e quindi meno strutturati per adempiere a tali compiti.

Copia del provvedimento è trasmessa al Questore, poiché a norma del comma 2 dell'art. 10, questa Autorità, se vi è reiterazione delle condotte vietate «qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a sei mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'articolo 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto». La durata del divieto, ai sensi del successivo comma 3, si aggrava, divenendo non inferiore a sei mesi né superiore a due anni, qualora le condotte punite «risultino commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio».

Solo per quest'ultima fattispecie, il comma 4 dell'art. 10 estende le disposizioni dettate per il c.d. DASPO sportivo e segnatamente previste all'art. 6, commi 2 *bis*, 3 e 4, della l. n. 401/1989<sup>43</sup>.

Anche le disposizioni dell'art. 9, in realtà, hanno un'indiretta genesi nel d. m. 5 agosto 2008. Tuttavia, in quella sede si pensava di procedere con uno strumento più tradizionale e già noto, consentendo cioè alle ordinanze sindacali di preoccuparsi anche di comportamenti che «turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi» e più in generale di prevenire e contrastare situazioni in cui si verificano comportamenti che impediscono la fruibilità del patrimonio pubblico o privato<sup>44</sup>. La disciplina in commento, affida invece il contrasto di similari condotte ad uno strumento nuovo, ancorché in parte assonante con il c.d. DASPO sportivo, vale a dire l'ordine di allontanamento qui somministrato direttamente dall'organo accertatore del fatto.

Si deve però evidenziare che in sede di conversione del decreto, le disposizioni previste dal comma 1 dell'art. 9 sono passate dalla sanzione di condotte che *limitano* la libera accessibilità e fruizione delle infrastrutture ivi contemplate, al sanzionare condotte che *impediscono* l'accessibilità e la fruizione delle medesime infrastrutture. Sia o meno questa modifica imputabile alla consapevolezza che la precedente formula avrebbe posto seri dubbi di compatibilità di un precetto così generico ed inafferrabile con lo standard preteso dalla Cedu in merito alla prevedibilità delle conseguenze delle

---

<sup>43</sup> In estrema sintesi, questo rinvio comporta: la necessità di avvisare l'interessato della facoltà di presentare memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida; la necessità di immediata comunicazione del provvedimento al Procuratore della Repubblica affinché il P.M. se ritiene sussistenti i presupposti indicati dal Questore entro quarantotto ore dalla notifica ne chiedi la convalida al G.I.P., con la conseguenza che le prescrizioni imposte cesseranno di avere efficacia se il P.M. con decreto motivato non avanza la richiesta di convalida entro il predetto termine, oppure il G.I.P. non dispone la convalida nelle quarantotto ore successive; la possibilità che il G.I.P. modifichi le prescrizioni; la ricorribilità per Cassazione dell'ordinanza di convalida, ancorché il ricorso non abbia effetto sospensivo dell'esecutività dell'ordinanza.

<sup>44</sup> Sulla prassi nata sulla scia di quelle disposizioni, ed in particolare sulle ordinanze sindacali a tutela della fruibilità del patrimonio pubblico attraverso divieti di stazionamento oppure mediante divieti di bivacco per fronteggiare l'intralcio alla pubblica viabilità, cfr. A. PAJNO, *op. cit.*, 31.



proprie condotte ove sia in gioco una restrizione al diritto di circolazione<sup>45</sup>, una considerazione emerge spontanea.

Attenendosi, come è giusto che sia, ad un'interpretazione letterale dell'attuale norma, il fatto stigmatizzato dal primo comma assai raramente potrà dirsi integrato, poiché la condotta deve spingersi fino al punto di impedire – e non semplicemente rendere meno godibile – l'accessibilità o fruizione di infrastrutture.

La conseguenza è che dell'innovativo ordine di allontanamento dovrebbero finire per esser destinatarie pressoché esclusivamente le condotte di cui si occupa il secondo comma dell'art. 9. E vien fatto di chiedersi, allora, se fosse proprio necessario introdurre una misura che tanto deflette da importati principi giuridici per sanzionare chi in quelle aree è colto in stato d'ebbrezza, o dedito ad atti indecenti o, ipotesi più verosimilmente frequente, commerciante o parcheggiatore abusivo.

Su un piano che qui non può essere preso in esame, sta infatti la constatazione che la prassi si farà beffe dei limiti oggettivi previsti dall'art. 9, agevolata anche dal fatto che i poteri di reazione giurisdizionale del destinatario dell'ordine – come *infra* si dirà – sono alquanto depotenziati<sup>46</sup>.

Vi è da supporre che la dottrina dedicherà molte energie nella critica della norma in esame.

Qui ci si limita a qualche sparsa segnalazione in merito al provvedimento adottato dall'organo accertatore, rinviando per il resto – ed in particolare per la disciplina dei poteri questorili – ad approfondimenti già editi in questa *Rivista*<sup>47</sup>.

In primo luogo l'istituto dell'ordine di allontanamento si pone in un rapporto alquanto problematico rispetto all'art. 16 della Costituzione. Sia infatti anche concesso – ma se ne potrebbe dubitare – che un ordine di allontanamento per quarantotto ore da quelle infrastrutture incida sulla libertà di circolazione e non sulla libertà personale<sup>48</sup>. Vi è però da rammentare che le limitazioni alla libertà di circolazione abbisognano di una legge che le stabilisca in via generale e per motivi di sanità o di sicurezza. La sicurezza

<sup>45</sup> La preoccupazione segnalata nel testo traspare dai lavori parlamentari. Ed in effetti, sembra pertinente rammentare che la Corte di Strasburgo, nel noto caso de Tommaso, ha recentemente censurato la disciplina italiana sulle misure di prevenzione proprio in quanto carente di previsioni dettagliate sugli elementi fattuali e le specifiche condotte che sarebbero espressive di pericolosità sociale, ravvisando in ciò un contrasto con la protezione della libertà di circolazione di cui all'art. 2 prot. 4 Cedu. In arg., tra molti, cfr. F. VIGANÒ, [La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali](#), in questa *Rivista*, 3 marzo 2017; F. MENDITTO, [La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione](#), in questa *Rivista*, 26 aprile 2017.

<sup>46</sup> La cronaca già registra fenomeni poco incoraggianti. Le prime ordinanze anti bivacco già in precedenza citate, infatti, menzionano il potere dell'organo accertatore di disporre – ex artt. 9 e 10 d.l. n. 14/2017 – l'allontanamento del trasgressore qualora la violazione sia stata commessa ad es. nelle pertinenze della stazione ferroviaria. Dimenticando così che il bivacco, come del resto pure l'accattonaggio, non sono affatto tra le condotte contemplate all'art. 9 del decreto.

<sup>47</sup> C. FORTE, [op. cit.](#)

<sup>48</sup> Come noto, la non sempre agevole distinzione tra ciò che incide sulla libertà personale e ciò che invece si risolve in mera incisione della libertà di circolazione è oggetto di recenti indagini proprio in relazione alla disciplina del Daspo sportivo. In arg. si rinvia a A. BONOMI-G.PAVICH, [DASPO e problemi di costituzionalità](#), in questa *Rivista*, 25 maggio 2015.

evocata dall'art. 16 Cost., peraltro, si ritiene debba essere intesa in senso stretto e rigoroso, sostanzialmente come presidio dell'incolumità fisica delle persone, e non certo evocativa dell'ordinato viver civile o della pubblica moralità<sup>49</sup>.

La misura costruita dalle norme in esame irrogata dall'organo accertatore, per contro, non solo prescinde da qualsivoglia valutazione in merito alla pericolosità del soggetto e comunque dal tipo di aggressione alla sicurezza dei cittadini<sup>50</sup>, ma in taluni casi è destinata a chi, palesemente, è ben lontano dall'attendere alla sicurezza di chicchesia<sup>51</sup>.

In secondo luogo, e per quanto la sussunzione dell'ordine di allontanamento in categorie note si dimostrerà impresa ardua, non si può negare che questo provvedimento adottato dagli agenti accertatori (lo sia o meno esso stesso) comunque si inserisce poi in un contesto di interventi del Questore che sembra dar luogo ad un'ulteriore ipotesi di misure di prevenzione atipiche. Sennonché mentre le misure questorili almeno richiedono una verifica della pericolosità del soggetto recidivo (art. 10, comma 2), diversamente è a dirsi – come appena osservato – per l'ordine di allontanamento rivolto dall'organo accertatore.

Questa notazione trae allora con sé anche qualche fondato dubbio in ordine alla compatibilità della misura in esame con taluni dettami della Cedu.

Tanto per cominciare – specie se si pensa che i legittimi destinatari dell'ordine dovrebbero ridursi alle categorie implicate dal comma 2 dell'art. 9 – si può dubitare che il limite alla libertà di circolazione adottato con l'ordine *ex* art. 10, comma 1, sia necessario in una società democratica per il perseguimento degli scopi indicati dall'art. 2 paragrafo 3 del Protocollo 4 Cedu<sup>52</sup>.

Inoltre, la dottrina ha già affacciato il contrasto tra la disciplina in esame e l'art. 6 della Cedu<sup>53</sup>. Non tanto e solo perché il procedimento che assiste l'ordine di allontanamento è carente dei più basilari principi dettati da quella norma convenzionale, a partire dalla terzietà di colui che impartisce la sanzione. Ma perché tali carenze nemmeno sono recuperabili nella successiva fase processuale. In particolare, merita attenzione il fatto che nel caso del provvedimento *ex* art. 10, comma 1, siamo di fronte ad una afflizione praticamente ingiustiziabile, nel senso che quando si giungesse davanti ad un giudice quell'ordine, mai intaccabile la sua efficacia, avrà

---

<sup>49</sup> Cfr. G. FILIPPETTA, *La libertà di circolazione e le libertà di domicilio, di circolazione e individuale*, in R. NANIA – P. RIDIOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino 2001, I, 391; A. BONOMI-G. PAVICH, *op. cit.*, 23 ed ivi altri riferimenti di dottrina.

<sup>50</sup> Come rileva, esattamente, C. FORTE, *op. cit.*, 18. Ed in effetti la motivazione di cui parla l'art. 10, comma 1, nella fattispecie sembra più che altro ridursi all'esternazione dei fatti contrari alla condotta punita.

<sup>51</sup> Si pensi al commerciante abusivo.

<sup>52</sup> A tenore della norma convenzionale citata, le restrizioni alla libera circolazione non possono essere «diverse da quelle che sono previste dalla legge e costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui».

<sup>53</sup> Cfr. E. FOLLIERI, *Il daspo urbano (artt. 9, 10 e 13 del D.L. 20.2.2017, n. 14)*, in *www.giustamm.it*, n. 3-2017.

già da tempo anche esaurito il suo effetto. Dal che il dubbio che vi sia anche violazione del principio di effettività del rimedio *ex art. 13 Cedu*.

Doveroso infine almeno un accenno ad un profilo che il legislatore ha ommesso di considerare.

Nulla infatti si dice quanto a misure e/o modalità d'esecuzione dell'ordine di allontanamento rivolto dall'organo accertatore. Specie se si tiene conto che nel nostro ordinamento il principio di legalità ammantava anche la c.d. esecutorietà dell'atto, vi è motivo per dubitare seriamente che quell'ordine sia poi allora davvero assistito da immediati poteri di coercizione sulla persona.

La cosa ha provocato una critica di manifesta inefficacia della nuova misura, tenendo anche conto che per i verosimili destinatari dell'ordine le conseguenze pecuniarie non avrebbero gran deterrenza<sup>54</sup>.

D'altro canto si potrebbe però opporre la considerazione che se quella misura erogata dall'organo accertatore si accompagnasse ad un potere di coercizione consequenziale, ebbene allora si entrerebbe forse più vivamente in un campo, quello cioè dell'art. 13 Cost., dal quale la disciplina di legge in esame non uscirebbe indenne<sup>55</sup>.

### 3.2. *Le disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili.*

L'art. 11 disciplina l'atto prefettizio con cui si determinano le modalità esecutive dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria concernenti le occupazioni arbitrarie di immobili ed in particolare l'utilizzo della Forza pubblica per l'esecuzione degli interventi di sgombero<sup>56</sup>.

I primi due commi dell'articolo, a dispetto di una tecnica dall'evidente eccesso verboso, in realtà si compendiano nello stabilire la necessità che le disposizioni prefettizie, in particolar modo quando stabiliscono i criteri di priorità nell'impiego della Forza pubblica, si facciano carico di un contemperamento tra diversi interessi in gioco. Taluni più immediatamente pubblici, come l'ordine e la sicurezza, ovvero l'incolumità e la salute pubblica. Altri legati ai diritti ed interessi dei soggetti coinvolti.

---

<sup>54</sup> L'obiezione è stata mossa durante l'*iter* della legge ad esempio dall'Associazione Nazionale tra Comandanti ed Ufficiali dei corpi di Polizia Municipale, in sede di audizione presso le Commissioni Affari costituzionali e Giustizia della Camera dei Deputati, il cui intervento è consultabile sul sito [www.ancupm.it](http://www.ancupm.it).

<sup>55</sup> Sul legame tra coazione fisica e tutela della libertà personale *ex art. 13 Cost.*, qui non si può che rinviare a A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992, 181 ove si rammenta che vi è misura coercitiva quando "il ricorso alla coazione, da parte della pubblica autorità, seguirebbe, pressoché automaticamente, la mancata ottemperanza dell'obbligo o del divieto".

<sup>56</sup> Per un recente precedente sui poteri prefettizi in materia, cfr. Tar Lazio, Roma, sez. I *ter*, 26 gennaio 2017, n. 1370, ove si ritiene che fuori dal potere di graduazione programmata dell'intervento della forza pubblica nell'esecuzione dei provvedimenti di sfratto *ex art. 6, comma 5, d.l. n. 102/2013*, come convertito dalla l. n. 124/2013, per il resto gli atti del Prefetto in questione rientrerebbero nel novero delle direttive di rilevanza interna all'Amministrazione e preordinate esclusivamente a salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, traendone la conseguenza che "l'ordinamento non precostituisce in capo ai soggetti privati posizioni selezionate e qualificate che possano essere azionate".

Vale a dire, da un lato i diritti dei proprietari degli immobili o di chi ha comunque titolo per usufruirne. D'altro lato la situazione di fragilità, quando non di disagio economico e sociale, in cui potrebbero versare gli occupanti abusivi. Leggendo la relazione illustrativa del disegno di legge, e tenendo in considerazione pure le modifiche apportate in sede di conversione si può nutrire la sensazione che la norma sia ispirata più dall'esigenza di "attenzione" la situazione di questi ultimi che non di tutelare i diritti dei proprietari.

La disposizione che merita riflessione, è però contenuta nel comma 3 dell'articolo 11 ove si stabilisce che l'annullamento del giudice amministrativo di tale atto prefettizio, salvi ovviamente i casi di dolo o colpa grave, può dar luogo «esclusivamente al risarcimento in forma specifica, consistente nell'obbligo per l'amministrazione di disporre gli interventi necessari ad assicurare la cessazione della situazione di occupazione arbitraria dell'immobile».

Dall'oggetto di quel che dovrebbe essere risarcimento in forma specifica sembra desumersi che il legislatore stia pensando all'annullamento ottenuto su iniziativa dei soggetti usurpati dagli occupanti abusivi, che siano stati ad esempio postergati o trascurati negli indirizzi impartiti dal Prefetto.

La norma non sarà immune da pesanti e giustificate critiche.

In primo luogo perché non si fa carico di considerare che la giurisdizione amministrativa in materia non è così scontata<sup>57</sup>.

In secondo luogo perché contrabbanda per risarcimento in forma specifica ciò che invece altro non sarebbe allora che il naturale effetto conformativo derivante dall'annullamento dell'atto, ed azionabile nel giudizio di ottemperanza della sentenza che detto annullamento rechi<sup>58</sup>. Ma soprattutto questa disposizione, escludendo il risarcimento del danno per equivalente in danaro, dà vita ad una limitazione *ex lege* della responsabilità dell'amministrazione che difficilmente potrà resistere ad un sospetto di incostituzionalità per violazione degli artt. 3, 24, 28 e 113 Cost<sup>59</sup>

#### **4. Sicurezza urbana e ordinanze sindacali. Novità o continuità con il passato?**

---

<sup>57</sup> Il tenore letterale della disposizione, infatti, non sembra idoneo a fondare un'ipotesi di giurisdizione amministrativa che è piuttosto data per supposta. Ma non bisogna trascurare, ad esempio, che gli atti prefettizi con i quali, ancorché in via generale, si programma un certo ordine di graduazione degli sfratti disponendo in merito all'assistenza della Forza pubblica, sono stati ritenuti estranei alla giurisdizione amministrativa da Cons. Stato, sez. III, 27 marzo 2015, n. 1629, anche perché avendo natura strumentale ed ausiliaria rispetto all'esecuzione del provvedimento giurisdizionale dell'AGO dovrebbero essere conosciuti da quest'ultimo come giudice dell'esecuzione. D'altro canto occorre ricordare, più in generale, che quando la p. a. coopera in via strumentale all'esecuzione del giudicato penale, si tende parimenti ad escludere la giurisdizione amministrativa in favore di quella del Giudice dell'esecuzione penale. Cfr. Tar Campania, Napoli, sez. VI, 3 agosto 2016, n. 4018.

<sup>58</sup> Tant'è che i danni subiti dal proprietario o da colui che aveva legittimo titolo ad usufruire dell'immobile quando la liberazione sia stata illegittimamente differita nel tempo non sono affatto interamente ristorati dal dovere di porre in essere lo sgombero che il giudice dichiarerà in esito ad un contenzioso.

<sup>59</sup> Come osserva, in sede di commento a caldo, G. TROPEA, *Decreto Minniti: adelante, con iudicio*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info).

La conversione in legge n. 48/2017 del D.L. n. 14/2017, recante *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*, sottopone all'attenzione dei cultori delle scienze giuridiche e criminologiche una serie di questioni che attengono alle modalità e agli strumenti con cui lo Stato cerca da sempre di contrastare il diffondersi fra la popolazione di percezioni di insicurezza, disagio, disordine e degrado.

Uno dei tratti distintivi di questo nuovo testo normativo è dato dal fatto di confermare quella tendenza in atto da alcuni decenni, che punta a coinvolgere i sindaci in modo sempre più diretto nel controllo del territorio e nella gestione del problema della sicurezza a livello locale. A seguito infatti delle riforme elettorali, costituzionali e amministrative attuate a partire dagli anni Novanta il capo dell'amministrazione municipale è progressivamente assunto agli occhi della popolazione al rango di un interlocutore privilegiato a cui rivolgersi per manifestare bisogni, istanze, paure in tema di sicurezza.

Peraltro, dal punto di vista dell'evoluzione storica del quadro normativo è interessante rilevare come il coinvolgimento dei sindaci nell'attività di prevenzione e rimozione dei gravi pericoli per i beni e gli interessi – pubblici e individuali – che potrebbero scaturire da situazioni urbane di degrado e illegalità non sia un'assoluta novità degli ultimi anni. Al contrario, esiste una sorta di *fil rouge* che lega il potere di ordinanza oggi conferito ai primi cittadini nel nome della sicurezza 'urbana' alla potestà di emettere misure contingibili ed urgenti in tema di sicurezza 'pubblica', che sin dal conseguimento dell'Unità nazionale fu attribuito ai sindaci per far fronte a situazioni di emergenza – implicanti il rischio di danni gravi e imminenti per i singoli individui e la collettività nel suo complesso – non contemplate o non prevedibili dallo Stato, e per fronteggiare le quali non era quindi possibile ricorrere ai normali mezzi posti a disposizione dall'ordinamento<sup>60</sup>.

La legge n. 2248/1865 *Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia* prevedeva in proposito all'articolo 104 dell'Allegato A (intitolato *Legge sull'amministrazione comunale e provinciale*) che il sindaco potesse adottare "provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza ed igiene pubblica", specificando poi come gli atti sindacali in questione dovessero riguardare materie come l'igiene, l'edilizia e la polizia locale<sup>61</sup>. Questa legge si inseriva nell'alveo di una serie di testi normativi emanati nel Regno di Sardegna durante la Restaurazione per disciplinare il regime degli enti locali territoriali. In particolare, essa aveva due antesignani diretti nella legge n. 807/1848, che attribuiva al sindaco il doppio ruolo di capo

---

<sup>60</sup> M. CARRER, *Il fondamento costituzionale del potere di ordinanza dei sindaci*, in A. LORENZETTI, S. ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene 2009, pp. 51-59.

<sup>61</sup> "Appartiene pure al sindaco di fare i provvedimenti contingibili ed urgenti di sicurezza ed igiene pubblica sulle materie di cui al num. 6 dell'art. 138, e di far eseguire gli ordini relativi a spese degl'interessati, senza pregiudizio dell'azione penale in cui fossero incorsi [..]".

La nota di queste spese è resa esecutoria dal prefetto, sentito l'interessato, ed è rimessa all'esattore che ne fa la riscossione nelle forme e coi privilegi fiscali determinati dalle leggi".

dell'amministrazione comunale e ufficiale del governo, e in quella n. 3702/1859 che per la prima volta contemplava il potere di emettere provvedimenti di necessità e urgenza in materie di sicurezza e igiene pubblica<sup>62</sup>. La scelta di conferire al sindaco un doppio ordine di funzioni non fu una decisione assunta solo negli Stati sabaudi, poiché a cavallo fra il XVIII e il XIX secolo anche in Francia, Inghilterra e Prussia si era deciso di riformare gli antichi apparati che provvedevano al mantenimento dell'ordine pubblico, in modo da coinvolgere più attivamente le amministrazioni territoriali nelle politiche di governo della pericolosità sociale dirette a prevenire e contrastare i rischi per i diritti dei consociati, per l'igiene e la salute individuali e collettive, per la sicurezza e la tranquillità dei luoghi pubblici, per la coesione sociale, per il decoro e l'ordine degli ambienti locali<sup>63</sup>.

L'articolo 104 non specificava la natura degli atti "contingibili ed urgenti" concretamente adottabili dai primi cittadini, anche se la dottrina del tempo era concorde nel ritenere che dovesse trattarsi di ordinanze. Neppure con riferimento alla possibilità di impugnare tali misure la legge del 1865 disponeva alcunché, ma era pacifico che fosse ammesso il ricorso in via giurisdizionale alle deputazioni provinciali presiedute dai prefetti. In assenza poi di un'esplicita indicazione da parte del legislatore, non vi era unità di vedute in seno alla scienza giuridica circa la questione se nell'emanare simili provvedimenti il sindaco fosse chiamato a operare quale ufficiale di governo espressione dell'amministrazione statale (quindi sottoposto gerarchicamente al prefetto) oppure come capo dell'ente comunale ed esponente della comunità locale<sup>64</sup>. Mancava, infine, un'espressa definizione di cosa dovesse intendersi per 'sicurezza pubblica', che finiva quindi per essere identificata come una manifestazione del concetto più ampio di ordine pubblico (insieme a quelle di pace sociale, conservazione degli ordinamenti costituiti, tranquillità pubblica) e inclusiva di tutte le attività rivolte a prevenire o eliminare i danni all'incolumità dei cittadini o all'integrità dei loro beni<sup>65</sup>.

Nei decenni successivi il dettato di questa disposizione normativa fu prima riproposto integralmente all'articolo 133 della legge comunale e provinciale del 1889 (il r.d. n. 5921), per poi essere leggermente modificato dall'articolo 151 del nuovo *Testo Unico della legge comunale e provinciale* del 1889 (il r.d. n. 164), nella parte in cui fu espressamente previsto che contro i provvedimenti emessi per ragioni di necessità e urgenza dai sindaci e dai prefetti fosse possibile ricorrere alla "giunta provinciale

---

<sup>62</sup> P. ALBERTI, *Il sindaco ufficiale del governo. Storia e problemi*, Giappichelli, 1994, pp. 7-12.

<sup>63</sup> U. FORTI, *Sulle attribuzioni del sindaco come ufficiale di governo*, Torino 1905, p. 13. Peraltro, con il passaggio dall'età basso-medioevale a quella caratterizzata dalla nascita degli Stati moderni – e a dispetto della progressiva affermazione di un potere pubblico sempre più centralizzato – le autorità urbane dovettero affrontare in misura crescente una serie di problemi connessi alla vivibilità, salubrità e sicurezza della vita in città (regolamentazione delle attività produttive e dei commerci, tutela dell'igiene pubblica, soluzione delle esigenze abitative, mantenimento della tranquillità sociale e di un'ordinata convivenza civica, assistenza ai poveri, controllo di oziosi, vagabondi e mendicanti). G. CAMPESI, *Genealogia della pubblica sicurezza. Teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco*, Ombre Corte 2009, pp. 82, 100, 174, 210-221.

<sup>64</sup> CARRER, *Il fondamento costituzionale del potere di ordinanza dei sindaci*, cit., pp. 53-54.

<sup>65</sup> Cfr.: M. GALIZIA, *Ordinanze podestarili*, Roma 1935, pp. 74-75; E. MAGGIORA, voce *Ordinanze*, in *Enciclopedia degli enti locali*, Volume II, *Atti. Procedimenti. Documentazione*, Giuffrè 2007, pp. 1413-1414.

amministrativa in sede contenziosa”. I successivi TT.UU. emanati in età liberale con i regi decreti n. 269/1908 e n. 148/1915 non introdussero invece alcuna significativa novità in proposito.

Durante il ventennio fascista fu la volta del regime di promulgare con il r.d. n. 383/1934 un nuovo testo unico concernente i comuni e le province. L’articolo 55 di tale legge indicava ancora una volta i motivi di sanità e di sicurezza pubblica come i presupposti imprescindibili per l’adozione da parte dei podestà di “provvedimenti contingibili e urgenti” nelle materie di igiene, edilizia e polizia locale. Peraltro, la stessa norma enunciava un’importante novità, poiché a fronte di una mancata e tempestiva adozione di tali misure era contemplato l’intervento in via sussidiaria dei prefetti, le cui ordinanze erano poi impugnabili al pari di quelle podestarili innanzi alla giunta provinciale amministrativa<sup>66</sup>. Pur non essendo poi statuito in modo esplicito in quale qualità operasse in questi casi il podestà, e quindi se la sua legittimazione ad agire risiedesse nel fatto di intervenire in veste di rappresentante dell’autorità governativa piuttosto che di vertice apicale del comune, la dottrina era concorde nel ritenere che si dovesse propendere per la prima ipotesi. In proposito si adducevano a titolo giustificativo una serie di precise scelte operate dal legislatore: la qualifica del podestà come organo di nomina governativa e non più elettivo; l’attribuzione ai prefetti del potere di supplire all’inazione dei primi cittadini; l’impugnabilità davanti alle giunte provinciali di tutte le ordinanze municipali e prefettizie emesse per ragioni di necessità e di urgenza; la constatazione che l’articolo 55 fosse preceduto e seguito da disposizioni in cui erano descritte le funzioni del podestà quale “ufficiale di governo”<sup>67</sup>.

Dopo il ritorno alla democrazia il testo unico del 1934 rimase in vigore per circa cinquant’anni prima che venisse promulgato con la legge n. 142/1990 il nuovo *Ordinamento delle autonomie locali*, che recava all’articolo 38 una disciplina parzialmente innovativa con riferimento alle funzioni affidate dallo Stato al sindaco in tema di “ordine e di sicurezza pubblica”, di “sanità e di igiene pubblica”, di “edilizia e polizia locale”. In queste materie di competenza statale si attribuiva, infatti, al capo dell’amministrazione comunale il compito di vigilare e di agire in qualità di ufficiale del governo, adottando tutti gli atti contemplati dalle leggi e dai regolamenti che fossero necessari. Inoltre, con specifico riferimento alle questioni di sanità e igiene, edilizia e polizia locale egli avrebbe potuto adottare ordinanze contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare i gravi pericoli per “l’incolumità dei cittadini”, fermo restando – però – l’obbligo di operare nel rispetto dei principi generali

---

<sup>66</sup> “Il podestà adotta i provvedimenti contingibili e urgenti in materia di edilizia, polizia locale e igiene, per motivi di sanità o di sicurezza pubblica, e fa eseguire gli ordini relativi, a spese degli interessati, senza pregiudizio dell’azione penale, qualora il fatto costituisca reato. Ove il podestà non provveda, provvede il prefetto con propria ordinanza o a mezzo di commissario. La nota di tali spese è resa esecutoria in ogni caso dal prefetto, udito l’interessato, ed è rimessa all’esattore, che ne fa la riscossione nelle forme e coi privilegi fiscali determinati dalla legge sulla riscossione delle imposte dirette. Contro i provvedimenti del podestà e del prefetto è ammesso ricorso, anche per il merito, alla giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale”.

<sup>67</sup> CARRER, *Il fondamento costituzionale del potere di ordinanza dei sindaci*, cit., pp. 54-55.

dell'ordinamento giuridico e di fornire un'adeguata motivazione delle ragioni del suo intervento<sup>68</sup>.

Il testo del 1990 rispecchiava il tentativo di apportare delle innovazioni sia sotto il profilo della definizione del concetto di sicurezza pubblica (con il riferimento ai pericoli per l'incolumità dei cittadini) sia con riferimento all'enunciazione dei presupposti imprescindibili per l'esercizio dei poteri dei sindaci (obbligo di motivare e di attenersi ai principi inderogabili dell'ordinamento costituzionale). Allo stesso tempo, si poneva l'accento sulla necessità di perseguire una miglior tutela degli interessi individuali e pubblici, servendosi di politiche dirette non solo al mero contrasto ma anche alla prevenzione delle situazioni locali di degrado costituenti un serio pericolo per una corretta convivenza sociale<sup>69</sup>.

Eppure, a distanza di nemmeno un decennio fu approvato con il D.Lgs. n. 267/2000 il nuovo testo unico degli enti locali, che in merito alle competenze dei primi cittadini in tema di sicurezza contemplava per la prima volta agli articoli 50 e 54 una netta distinzione fra gli atti da essi posti in essere in qualità di responsabili dell'amministrazione comunale e quelli assunti a titolo di ufficiali governativi. Nel primo caso i sindaci non erano tenuti solo a svolgere le 'normali' funzioni amministrative conferite ai rappresentanti delle comunità territoriali da leggi, statuti e regolamenti, poiché l'articolo 50 statuiva che nella loro veste di autorità locali essi fossero altresì titolari di una specifica attribuzione propria, consistente nel potere di emettere tutte le ordinanze contingibili e urgenti atte a prevenire e contrastare le situazioni eccezionali di "emergenze sanitarie o di igiene pubblica"<sup>70</sup>. Allo stesso

---

<sup>68</sup> "1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende: a) alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica; b) alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, di sanità e di igiene pubblica; c) allo svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle funzioni affidategli dalla legge; d) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il prefetto. 2. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica. [...] 9. Ove il sindaco non adotti i provvedimenti di cui al comma 2, il prefetto provvede con propria ordinanza".

<sup>69</sup> Proprio in quegli anni, del resto, aderendo all'orientamento della Corte Costituzionale, lo stesso legislatore mostrava di intendere l'ordine pubblico come "il complesso di beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza": un concetto polivalente che si estrinsecava a sua volta in quelli di sicurezza pubblica (definita la "sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e di loro beni), di tranquillità pubblica, di prevenzione dei reati, di conservazione di un'ordinata e civile convivenza. A titolo esemplificativo si rinvia a quanto stabilito dalla Consulta nella sentenza n. 1013/1988 nonché dal D.lgs. n. 112/1998 in merito di *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali*.

<sup>70</sup> "3. [...] essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune [...]. 4. Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità' locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge. 5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a



tempo, in quanto investiti dall'articolo 54 della qualifica di ufficiali del governo sottoposti in via gerarchica ai prefetti, essi potevano ricorrere a provvedimenti dettati da motivi di necessità e di urgenza anche per perseguire finalità di prevenzione ed eliminazione dei "gravi pericoli" che avrebbero potuto minacciare "l'incolumità dei cittadini", a condizione peraltro di indicare sempre le motivazioni del loro operato e di non violare i principi generali dell'ordinamento giuridico<sup>71</sup>.

La nuova legge legittimava, dunque, lo stesso potere concesso al medesimo soggetto – il sindaco – sulla base di due presupposti diversi, vale a dire in relazione al fatto che egli operasse in rappresentanza dell'autorità locale oppure di quella statale. Inoltre, a differenza del passato non si faceva più riferimento in modo unitario alle specifiche materie di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale per determinare i casi in cui era possibile emettere ordinanze sindacali concernenti la sicurezza pubblica: le emergenze sanitarie e igieniche erano ora espressamente contemplate dall'articolo 50, mentre l'articolo 54 faceva ricorso a un concetto così indeterminato di pericolo per l'incolumità dei cittadini da consentire al sindaco di intervenire ogni volta che avesse ravvisato il rischio che essi potessero subire un qualche danno<sup>72</sup>.

La tendenza a una progressiva territorializzazione della gestione della sicurezza locale e degli interventi finalizzati alla prevenzione e al contrasto di situazioni di microcriminalità, disagio e degrado (come accattonaggio, sfruttamento della prostituzione, occupazione abusiva di immobili) ha poi portato all'emanazione del D.L. n. 92/2008 recante "misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" (convertito in legge n. 125/2008). L'articolo 6 di questo decreto ha modificato in modo significativo l'articolo 54 del TUEL del 2000, sostituendo il riferimento ai gravi pericoli per "l'incolumità dei cittadini" con quello per "l'incolumità pubblica" e per la "sicurezza urbana" (intese rispettivamente come "l'integrità fisica della popolazione" e il "bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa [...] del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale"<sup>73</sup>), per poi aggiungere come in questi casi il

---

carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale [...]."

<sup>71</sup> "1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende: a) alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica; b) alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica; c) allo svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle funzioni affidategli dalla legge; d) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il prefetto. 2. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica. [...] 10. Ove il sindaco non adotti i provvedimenti di cui al comma 2, il prefetto provvede con propria ordinanza".

<sup>72</sup> MAGGIORA, voce *Ordinanze*, cit., pp. 1413-1414.

<sup>73</sup> In tal senso stabilirono sia il decreto del ministero dell'interno del 5 agosto 2008 (*Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione*) sia la sentenza n. 196/2009 della Consulta.

sindaco possa adottare “provvedimenti *anche* contingibili e urgenti” (cioè ordinanze ‘ordinarie’ non dettate da ragioni di necessità e urgenza)<sup>74</sup>.

Dopo le innovazioni introdotte dieci anni è quindi ora giunto il momento del D.L. n. 14/2017 di aggiungere un nuovo tassello a quel processo in lenta e costante evoluzione da più di un secolo, che mira a coinvolgere in modo sempre più inclusivo le autorità locali nelle politiche di sicurezza e nel controllo delle percezioni di disagio, degrado e disordine che possono diffondersi in seno all’opinione pubblica. Come si è cercato di dimostrare, si tratta di un fenomeno in atto sin dagli albori dello Stato italiano e che – a dispetto dei mutamenti politico-istituzionali avvenuti nel tempo e dei contenuti delle specifiche riforme attuate negli anni – continua a presentare un aspetto costante: i sindaci devono contribuire attivamente alla produzione della sicurezza pubblica e urbana, che non può essere intesa solo come prevenzione e repressione dei reati ma anche come il risultato di un governo della società locale condotto gestendo i rischi e i pericoli insiti nei cambiamenti sociali e rafforzando nei cittadini la percezione che tutte le istituzioni cooperano fra loro nel nome di un’ordinata e civile convivenza<sup>75</sup>.

## 5. Le pressioni della storia.

In un saggio su Hume, Gilles Deleuze evidenziava la forza dell’idea di società emergente dal pensiero del filosofo in questione, in particolare sotto il profilo della considerazione che ogni tendenza umana non è «mai astratta dai mezzi che si organizzano per soddisfarla»<sup>76</sup>.

Sempre seguendo Deleuze, il sistema organizzato di questi mezzi, volto a soddisfare le tendenze umane, ma non da queste condizionato, è l’istituzione. Essa rappresenta «un modello positivo di azione», a differenza della legge, che costituirebbe «una limitazione delle azioni»<sup>77</sup>.

Tale rapporto tra istituzioni e diritto (identificato nella legge) sembra costituire uno dei temi centrali convocati dalla riflessione sul D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, in materia di sicurezza delle città, che, sotto le ambigue apparenze di un provvedimento volto a individuare misure concrete «per la promozione della sicurezza integrata» e la «rassicurazione della comunità civile globalmente intesa»<sup>78</sup>, propone in effetti una specifica idea di società e, nello specifico, di società urbana.

---

<sup>74</sup> Come è noto, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 115/2011 ha proclamato l’illegittimità costituzionale del testo novellato dell’articolo 54 proprio nella parte in cui prevedeva che per tutela re l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana il sindaco potesse ricorrere a ogni tipo di ordinanza.

<sup>75</sup> R. SELMINI, *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, in S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, T. F. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, Franco Angeli 2013, pp. 153-154.

<sup>76</sup> G. DELEUZE, *Empirismo e soggettività. Saggio sulla natura umana secondo Hume*, trad. it. di M. CAVAZZA, Cappelli, Bologna, 1981 (ora anche Ed. Cronopio, Napoli, 2000), 33 ss.

<sup>77</sup> G. DELEUZE, *Istinti e istituzioni*, a cura di U. FADINI e K. ROSSI, Mimesis, Udine, 2014<sup>2</sup>, 30.

<sup>78</sup> V. presentazione alla Camera dei Deputati del disegno di legge per la conversione del decreto (*Atti Parlamentari, Camera dei Deputati*, n. 4310).

È su questa dimensione metropolitana evocata nel provvedimento (complessa, multietnica, grande agglomerato, a socialità affievolita: sono queste, ancora, le specificazioni che hanno accompagnato la presentazione del disegno di legge alla Camera), che, prima di tornare a ragionare di rapporti tra istituzioni e diritto, vale la pena soffermarsi.

Essa, infatti, risveglia nella memoria dello storico le suggestioni di un passo di Tito Livio riguardante la fondazione mitica di Roma:

«Frattanto l'Urbe si ampliava, incorporando entro la cerchia delle mura sempre nuovi territori, poiché le mura venivano costruite in vista della popolazione futura, più che in rapporto a quella che v'era allora. In seguito, perché non fosse inutile tale ampiezza dell'Urbe, allo scopo di accrescere la popolazione secondo l'antico accorgimento dei fondatori di città, i quali attiravano a sé gente oscura e umile facendola passare per autoctona, offrì come asilo il luogo che ora, a chi vi sale [verso il Campidoglio], appare circondato da una siepe tra due boschi. Ivi si rifugiò dai popoli vicini, avida di novità, una folla di gente d'ogni sorta, senza distinzione alcuna tra liberi e servi e quello fu il primo nerbo dell'incipiente grandezza»<sup>79</sup>

Non è naturalmente la dimensione leggendaria dei miti fondativi o una volontà di nostalgica strumentalizzazione che si intende qui mettere in gioco, bensì quella che lo storico polacco Witold Kula definisce «la pressione della storia», cioè «l'influenza delle immagini del passato sugli atteggiamenti e le azioni dei contemporanei»<sup>80</sup>.

L'immagine del passato che mi pare utile richiamare, affinché la storia possa esercitare una pressione positiva sul presente, è quella dell'«asilo» evocato nel brano liviano.

La cultura romana di Livio mutua terminologicamente il concetto di *asylum* dal greco *a-sylía* – letteralmente «senza diritto di rappresaglia» -; ma si tratta di una nozione più ampiamente condivisa da tutte le culture antiche che hanno popolato il bacino del Mediterraneo<sup>81</sup>.

L'idea dell'istituzione di *safe places*, tra garanzie di natura religiosa e necessità commerciali, costituisce la trama sottile, perennemente rammentata e rammendata, del successo della cultura mediterranea alle sue origini. L'individuazione di luoghi sicuri, dove etnie, religioni, costumi differenti possono incontrarsi e 'scambiarsi' in pace,

---

<sup>79</sup> TITUS LIVIUS, *Ab urbe condita*, 1.8.4-6, trad. it. di L. Perelli, UTET, Torino, 1953.

<sup>80</sup> W. KULA, *Riflessioni sulla storia*, a cura di M. HERLING, Marsilio, Venezia, 1990, 137.

<sup>81</sup> Sugli *asylai* si vedano K. J. RIGSBY, *Asylia. Territorial Inviolability in the Hellenistic World*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1996; M. DREHER (ed.), *Das antike Asyl. Kultische Grundlagen, rechtliche Ausgestaltung und politische Funktion (Akten des Kolloquiums Villa Vigoni, Lovenjo di Menaggio, 13.-16. März 2002)*, Böhlau Verlag, Köln, 2003; K. TRAUlsen, *Das sakrale Asyl in der Alten Welt. Zur Schutzfunktion des Heiligen von König Salomon bis zum Codex Theodosianus*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004.

assicura la prosecuzione della vita, al di là delle sempre contingenti inimicizie tra popoli.

È il modello degli *emporia* mediterranei. Ormeggi esterni aperti anche agli stranieri, dislocati lungo le coste del Mediterraneo, templi e mercati ad un tempo posti sotto l'egida di un divino trasversale, essi sono destinati ad una funzione essenziale alla sopravvivenza di tutte le genti del Mediterraneo: poter trovare rifugio e scambiare cibo, conoscenze, usi, materie prime in sicurezza.

È questo modello che, secondo la narrazione liviana dei miti fondativi, Romolo recepisce nella sua esizialità, individuando da subito nel tessuto dell'*Urbs* spazi comuni specifici, non in una prospettiva esclusiva, bensì inclusiva.

La materialità della individuazione di luoghi deputati alla contaminazione - sociale, culturale, etnica - che Livio, in una prospettiva narrativa solidale alla edificazione/restaurazione augustea, pone alla base della futura grandezza di Roma - implica nella città delle origini la correlativa adesione ideale al patto tacito di cittadinanza.

È così che la nozione di *civitas* riflette ad un tempo la dimensione concreta, spaziale dell'*Urbs*, dell'individuazione di un luogo indiviso, in cui la vita si svolge in comune, e quella simbolica dell'appartenenza, onori ed oneri, diritti e doveri, ad una realtà cittadina che si connota precipuamente entro le coordinate giuridiche del *ius civile*, un diritto che è appunto anch'esso «civile».

È questo diritto tutto riconducibile alla condizione di *civis*, di cittadino, che struttura e ristrutturava continuamente, attraverso l'estensione della cittadinanza stessa<sup>82</sup>, un popolo sin dall'origine privo di discendenza biologica comune.

Per questo motivo anche le mura fisiche della città, come i muri astratti che delimitano e indirizzano l'agire umano, ossia le regole giuridiche, vengono edificate, nel racconto dello storico patavino, «in vista della popolazione futura, più che in rapporto a quella che v'era»: muri (e spazi) per aprire, includere, accogliere, dunque, e non muri per chiudere o respingere.

D'altra parte proprio nell'accorta politica augustea di apparente «ripristino» della *res publica*, che passa attraverso la conferma di un'identità plurale originaria del popolo romano, si può leggere una parallela preoccupazione di prevenzione rispetto a circostanze potenzialmente turbative dell'ordine pubblico urbano, in vista della garanzia di sicurezza.

Gli interventi di Augusto in proposito passano, con mano leggera ma incisiva, attraverso l'istituzione di una rete capillare di gerarchie e organi istituzionali preposti ad una funzione di controllo di luoghi pubblici «sensibili», come circhi, anfiteatri e teatri, luoghi di spettacolo in genere, mercati, fori.

Sono questi gli scenari sullo sfondo dei quali prefetti che dipendono direttamente dall'imperatore, con un grado di autonomia non determinabile con

---

<sup>82</sup> Sul punto si veda F. MILLAR, *The Crowd in Rome in the Late Republic*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1998, 211.

certezza dalle fonti, organizzano l'attività di coorti dell'esercito, pretorie ed urbane, allo scopo di «non incrinare il senso di sicurezza dei vari ordini della società»<sup>83</sup>.

Una strategia del controllo, dunque, che passa attraverso l'individuazione dei luoghi dell'insicurezza, dove le forze «pericolose» dell'impero potrebbero essere sollecitate «*ad res novas*»: un modo interessante di Svetonio per indicare con espressione neutra e quindi anfibologica quanto può turbare gli equilibri della *civitas*<sup>84</sup>.

Ma di quali equilibri si tratta in una società di cui si rivendica l'identità originariamente includente e pluralistica?

L'Istituzione (imperiale), invero, da un lato si autocelebra e legittima, tipicamente attraverso il ricorso alle origini, come referente «naturale» di una dimensione civica aperta e multiforme; e dall'altro crea (o rinforza) altre istituzioni in vista della garanzia di una sicurezza preventiva, che passa attraverso forme di *coercitio* urbana la cui natura militare è indiscussa.

Significativamente in correlazione a ciò, il *ius* liberamente prodotto nella fecondità della precedente epoca dalla autorevolezza dei giuristi repubblicani subisce un'azione contenitiva via via più esplicita.

È evidente che nel guardare, dalla distanza offerta dalla storia, alla creazione di questo assetto, l'immagine che se ne trae è quella di una sorta di *Panopticon* su scala metropolitana, con al centro l'autorità.

Certamente, si potrebbe obiettare, l'oggetto di osservazione qui proposto è una società premoderna, cui sono estranee le idee di Stato, di polizia<sup>85</sup> e, più in generale, di «ordine pubblico», per lo meno come lo si intende nella contemporaneità, dal momento che si tratta di nozione variabile secondo i valori istituzionali e le dinamiche di classe e di potere ad essa collegate<sup>86</sup>.

## 6. Topologie di eccezione.

Tuttavia nel corso della non così lontana seconda metà del Novecento il filosofo francese Michel Foucault ha ripetutamente sottolineato i rischi connessi alla creazione ad arte, e con l'ausilio di forze comunicate in termini di civili misure di sicurezza, di «topologie di eccezione», da lui definite «eterotopie».

Luoghi simbolici di socialità, le eterotopie sarebbero state da sempre spontaneamente generate dall'umanità nel corso della storia, al fine di dislocare e collettivizzare specifiche condizioni personali (da lui individuate nelle fasi di crisi della

---

<sup>83</sup> W. NIPPEL, *Public Order in Ancient Rome*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, 94 ss. (già *Ausführ und "Polizei" in der römischen Republik*, Stuttgart, 1988).

<sup>84</sup> Cfr. Suet., *Aug.* 49.

<sup>85</sup> In epoca imperiale era a forze dell'esercito che venivano attribuiti compiti di polizia per provvedere ad assicurare il «*modicum*» di sicurezza che le persone si aspettavano. V. CH.J. FUHRMANN, *Policing the Roman Empire: Soldiers, Administration, and Public Order*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

<sup>86</sup> In proposito si veda C. RICCI, *In ordinem redigere. Polizia e ordine pubblico nella Roma imperiale*, in *Zapruder*, 1, 2003, 13-28, <http://hdl.handle.net/11695/9452>.

vita dell'individuo, come l'adolescenza, il puerperio ecc.) in «spazi differenti [...], luoghi altri, una specie di contestazione al contempo mitica e reale dello spazio in cui viviamo»<sup>87</sup>.

Esse tuttavia conoscono anche una genesi differente, connessa al controllo della deviazione di tutte le potenze suscettibili di sfuggire all'esigenza di normalizzazione del potere (la pazzia, la criminalità, ma anche la malattia e la morte). Eterotopie, insomma, edificate allo scopo di rimuovere e controllare i margini del fenomeno sociale.

La costruzione di questi «altrove», apparentemente liberi da turbamenti e liberatori rispetto ad essi, con i loro rischi in vista di una presa d'atto del dato di realtà e per la creazione di una socialità autentica, avviene ovunque e in ogni tempo<sup>88</sup>: nella controllata gestione della violenza dei circhi romani e degli stadi calcistici contemporanei, sotto lo sguardo delle milizie antiche sulle manifestazioni pagane e nella presenza pervasiva delle forze militari o paramilitari nelle piazze delle nostre città.

Le «cose nuove», le *res motae*<sup>89</sup>, la messa in discussione dello *status quo*, turbano. Che cosa o chi esattamente va stabilito.

Quel che è certo è che il diritto si ritira sempre di fronte all'esercizio di forme di coercizione delle libertà dei cittadini; anche – anzi, specie - ove esse siano giustificate da generiche e quindi imprevedibili circostanze contingenti, legittimate «in un'ottica di sicurezza situazionale»<sup>90</sup>. Circostanze che, pure, hanno a che fare con il normale scorrere della vita, o meglio con la forma più alta della vita, quella della socialità.

Se in vista della sicurezza come bene comune, non si penserà piuttosto a edificare «asili», reali o simbolici, veri porti franchi dove l'incontro può accadere nel segno di un'immune umanità, il rischio è che possa verificarsi quanto accadde ad esempio sotto l'imperatore Caligola, che, turbato nel suo diritto alla «tranquillità» e al «riposo»<sup>91</sup> durante il sonno, «dal rumore di alcune persone che nel mezzo della notte si installavano nei posti gratuiti del circo, li fece cacciare tutti a bastonate e nel tumulto che ne seguì furono schiacciati più di venti cavalieri romani e altrettante matrone, senza contare un'innumerabile turba di altra gente»<sup>92</sup>.

Niente di nuovo sotto il sole.

---

<sup>87</sup> M. FOUCAULT, *Eterotopia*, a cura di S. VACCARO, T. VILLANI, P. TRIPODI, Mimesis, Milano, 2010, 13.

<sup>88</sup> Benché FOUCAULT ne riconducesse la prevalente affermazione, a discapito delle eterotopie «di crisi», all'epoca moderna.

<sup>89</sup> Così Tacito, riferendosi ad un episodio verificatosi durante il principato di Nerone, definisce negli *Annales* (14.61) la rivolta, la sedizione: «le cose messe in movimento».

<sup>90</sup> Così di nuovo il testo di presentazione alla Camera del disegno di legge (v. nt. 3), 3.

<sup>91</sup> Si tratta ancora di concetti ripetutamente evocati a fondamento della l. 14/2017.

<sup>92</sup> Suet., *Calig.* 26.