

Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti

di Tommaso F. Giupponi *
(15 maggio 2017)

(in corso di pubblicazione in "*Quaderni costituzionali*", 2017)

Il decreto legge n. 14/2017 (convertito con modificazioni dalla legge n. 48/2017) contiene diverse disposizioni in materia di sicurezza pubblica e di sicurezza urbana, al fine non solo di rafforzare i poteri del Sindaco in tale delicato settore, ma anche di attuare più efficaci forme di coordinamento tra Stato e autonomie regionali e locali nella gestione delle relative politiche integrate sul territorio.

Tre, nel complesso, le principali linee di intervento di questo nuovo "pacchetto" sicurezza: a) la previsione, a distanza di più di quindici anni dalla riforma del Titolo V del 2001, di una prima serie di misure volte all'attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost.; b) la riforma dei poteri sindacali di ordinanza in materia di sicurezza e degrado urbani, attraverso una nuova definizione legislativa dei rispettivi ambiti di intervento; c) l'introduzione di nuove misure di prevenzione personale, di competenza del Sindaco e del Questore, volte a garantire la piena fruibilità di determinati luoghi pubblici.

Dal primo punto di vista, il d.l. disciplina "modalità e strumenti di coordinamento" tra Stato, Regioni ed Enti locali "in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata" intesa come "l'insieme degli interventi assicurati" da ciascun livello territoriale "al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali" (art. 1). A tal fine si prevedono tutta una serie di strumenti di coordinamento, a partire dall'adozione di "linee generali" per la promozione della sicurezza integrata, adottate dalla Conferenza unificata su proposta del Ministro dell'interno, e volte ad individuare strumenti di collaborazione tra le forze di polizia statali e locali, con particolare riferimento allo scambio informativo, all'interconnessione delle rispettive sale operative a livello territoriale e alla previsione di forme integrate di aggiornamento professionale (art. 2).

Sulla base e in attuazione di tali "linee generali", lo Stato e le Regioni (oltre che le Province autonome) possono concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata sul territorio, con particolare riferimento alla previsione di interventi a sostegno dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale, di sostegno finanziario ai comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa, di rafforzamento dei presidi di sicurezza sul territorio da parte delle forze di polizia statali (art. 3).

Infine, a livello locale e in coerenza con le "linee generali", i sindaci e i prefetti possono stipulare "patti" per la sicurezza urbana, nel rispetto di specifiche "linee guida" adottate dalla Conferenza Stato-Città, su proposta del Ministro dell'interno, al fine di: a) prevenire e contrastare la criminalità diffusa e predatoria nella zone maggiormente interessate da degrado, anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni di volontari e di sistemi di videosorveglianza (per cui si prevede lo stanziamento di apposite risorse finanziarie); b) promuovere e tutelare la legalità, attraverso iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, con particolare riferimento all'occupazione abusiva di immobili, il commercio di beni contraffatti e altri comportamenti che impediscano la libera fruizione degli spazi pubblici; c) promuovere il rispetto del decoro urbano, con particolare riferimento alle aree urbane su cui siano insediati plessi scolastici e universitari, musei, aree archeologiche o protette, parchi pubblici e altri luoghi "interessati da consistenti flussi

turistici”; d) promuovere l'inclusione sociale attraverso interventi volti ad eliminare i fattori di marginalità e di esclusione sociale, anche in collaborazione con le associazioni del “privato sociale” (art. 5).

Inoltre, si prevede la creazione di un Comitato metropolitano per la sicurezza urbana, presieduto dal Prefetto e dal Sindaco della Città metropolitana, e composto dai sindaci dei Comuni del territorio interessato, con compiti di analisi, valutazione e confronto in materia di sicurezza urbana, ferme restando, però, le competenze del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (art. 6).

A parte il dubbio (di ordine generale, cfr. la sent. n. 220/2013 della Corte cost.) circa la possibilità di intervento tramite decreto legge al fine di dare attuazione, in via stabile e sistematica, alla previsione costituzionale in questione, il decreto contiene un insieme particolarmente ricco di strumenti di coordinamento, in parte coerenti con l'esperienza dei “patti per la sicurezza” che, soprattutto a partire dal 2006-2007, hanno vissuto una stagione di grande diffusione sul territorio, anche se con scarsi risultati sul piano dell'attuazione. L'efficacia di tali previsioni, tuttavia, dipenderà anche dalla rapidità con cui verranno adottati “linee generali”, “accordi” e “linee guida” cui spesso il decreto rinvia (con ulteriori dubbi in merito all'urgenza di intervenire con d.l. e in relazione ad ambiti non sempre ben definiti) oltre che dalla loro reciproca coerenza.

Il secondo settore di intervento riguarda, invece, i poteri sindacali di ordinanza, con particolare riferimento alla sicurezza urbana. Il decreto, anche alla luce delle indicazioni della sent. n. 115/2011 della Corte cost., cerca di individuarne meglio i presupposti e gli ambiti di intervento, riproponendo, però, alcuni dubbi sollevati in merito al precedente “pacchetto” sicurezza del 2008 (cfr. il d.l. n. 92/2008), in parte dichiarato illegittimo.

Prima di tutto, viene definito a livello legislativo il concetto di sicurezza urbana, inteso come quel “bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città”, da tutelare attraverso una variegata serie di interventi volti a: 1) riqualificare sul piano urbanistico, sociale e culturale le aree degradate; 2) eliminare i fattori di marginalità e di esclusione sociale; 3) prevenire la criminalità, con particolare riferimento a quella di tipo predatorio; 4) promuovere la cultura della legalità e più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile (art. 4). A tali compiti sono chiamati tutti i livelli di governo, ciascuno nel rispetto delle proprie competenze.

Risulta quindi superata la scelta di rinviare la definizione degli ambiti operativi dei poteri sindacali di ordinanza ad un decreto ministeriale (cfr. il d.m. 5 agosto del 2008), che dubbi aveva sollevato in relazione al rispetto del principio di legalità sostanziale e della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., volti a limitare la discrezionalità amministrativa in materia. La sicurezza urbana, dunque, appare un anello della sicurezza integrata (una sorta di sicurezza integrata “minore”), non limitandosi ad intervenire nel tradizionale ambito di competenza statale dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma chiamando in causa le competenze (legislative e amministrative) degli altri livelli di governo, quale sicurezza intesa in senso lato. Questo ha delle inevitabili conseguenze anche sul piano della configurazione dei connessi poteri di ordinanza sindacale.

Il decreto legge 14/2017, infatti, modifica sia l'art. 50 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), sia il successivo art. 54. Come noto, entrambe le disposizioni prevedono ipotesi di ordinanze sindacali contingibili e urgenti: la prima, che chiama in causa il Sindaco quale rappresentante dell'amministrazione e della comunità locale, consente di intervenire “in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica di carattere esclusivamente locale” ; la seconda, già riformata nel 2008, attribuisce al Sindaco, quale ufficiale del Governo, il potere di adottare provvedimenti contingibili e urgenti “al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”.

In relazione all'art. 50, si prevede ora che il Sindaco possa intervenire anche “in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del

territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche". Si ampliano, quindi, i casi in cui il Sindaco può intervenire con ordinanze contingibili e urgenti quale rappresentante della comunità locale e nell'esercizio delle sue competenze amministrative, al di fuori di ogni vincolo gerarchico nei confronti del Ministro dell'interno. Si ripropone, però, la questione dell'esatta definizione legislativa di tali rinnovati poteri al fine di delimitare l'eccessiva discrezionalità dell'amministrazione locale.

In merito all'art. 54, invece, è specificato che i provvedimenti contingibili e urgenti adottati dal Sindaco quel Ufficiale del Governo (in rapporto di "subordinazione" con l'amministrazione statale) sono diretti a salvaguardare l'integrità fisica dei cittadini e, con particolare riferimento alla sicurezza urbana, mirano 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", fenomeni di abusivismo, di illecita occupazione di spazi pubblici e di violenza, anche legati all'abuso di alcool o di sostanze stupefacenti.

Nel complesso, quindi, si è delimitato l'ambito dei poteri sindacali di ordinanza in materia di sicurezza urbana, ampliando però nel contempo i poteri del Sindaco quale rappresentante della comunità locale. Entrambe le previsioni, in ogni caso, concorrono a delineare quella concezione integrata di sicurezza cui appare ispirato l'intero provvedimento legislativo, anche se i confini dei due diversi poteri sindacali di ordinanza a tratti rischiano di non essere del tutto chiari e potranno, nella pratica, comportare rischi di sovrapposizione.

Il terzo ambito in cui intervengono diverse disposizioni del decreto riguarda le misure di prevenzione personale, e in particolare l'introduzione dell'ordine di allontanamento (art. 9) e del divieto di accesso (art. 10) in relazione a determinati luoghi considerati particolarmente "sensibili", quali stazioni ferroviarie, porti, aeroporti e infrastrutture del trasporto pubblico locale, oltre che (se previsto dai regolamenti locali di polizia urbana) scuole, siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali e culturali o comunque luoghi "interessati da consistenti flussi turistici" o adibiti a verde pubblico.

Il decreto legge n. 14/2017, infatti, prevede che chiunque ponga in essere "condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione" di tali luoghi e infrastrutture, non solo sia soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria che va da 100 a 300 euro, ma allo stesso venga ordinato dal Sindaco, con provvedimento motivato, l'allontanamento dai luoghi in cui è stato commesso il fatto. Analogo provvedimento di allontanamento è disposto nei confronti di chi, nei medesimi luoghi, si renda responsabile di ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, commercio abusivo o svolga abusivamente l'attività di parcheggiatore (tutte fattispecie già punite con apposite sanzioni amministrative pecuniarie). L'ordine ha un'efficacia di 48 ore dall'accertamento del fatto e, in caso di una sua violazione, la sanzione amministrativa pecuniaria prevista è aumentata del doppio. Di fronte ad una reiterazione delle condotte in questione, il Questore può disporre, con provvedimento motivato, il divieto di accesso di uno più dei luoghi indicati per un periodo non superiore a 6 mesi (da 6 mesi a 2 anni nel caso le condotte siano commesse da soggetti condannati in via definitiva o in appello negli ultimi 5 anni per reati contro la persona o contro il patrimonio).

Nel primo caso, è previsto comunque che il Sindaco debba trasmettere copia del provvedimento di allontanamento al Questore, oltre che segnalare la circostanza ai servizi socio-sanitari (ove necessario). Nel secondo caso, con il provvedimento di divieto di

accesso, il Questore deve individuare “modalità applicative [...] compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell’atto”.

Si tratta, come appare evidente, di misure in qualche modo analoghe, da un lato, al foglio di via obbligatorio, di competenza del Questore (art. 2 del d.lgs. 159/2011) e, dall’altro, al c.d. DASPO, previsto nell’ambito della disciplina delle manifestazioni sportive (art. 6 della l. n. 401/1989). Di tali misure, come noto, dottrina e giurisprudenza sottolineano da tempo diversi profili problematici, da ultimo condivisi anche dalla Corte EDU (cfr. la sent. De Tommaso c. Italia, del 23/2/2017). In particolare, la nostra Corte ha più volte sottolineato l’incostituzionalità di ogni forma di pericolosità presunta o generica (cfr., ad es. la sent. n. 177/1980), per cui qualche dubbio sembra porsi in relazione all’automatica applicazione dell’ordine di allontanamento da parte del Sindaco, senza alcuna valutazione della concreta pericolosità sociale del soggetto (prevista, invece, nel caso di divieto di accesso di competenza del Questore, il quale deve valutare se dalla condotta del soggetto possa derivare “pericolo per la sicurezza”).

* Professore di Diritto costituzionale, Università di Bologna

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali