

**La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei sindaci in materia di sicurezza urbana: l'opinabile sopravvivenza dei Sindaci e dei Presidenti delle Giunte provinciali quali "ufficiali di Governo", l'afferenza alla sicurezza pubblica, tipologia e limiti**

di Paolo Bonetti

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2009)

1. La sentenza n. 196/2009 è la prima pronuncia della Corte costituzionale che giudica i profili di legittimità costituzionale dei nuovi provvedimenti del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana introdotti nel nuovo testo dell'art. 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, inserito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92/2008.

In realtà il tema è affrontato dalla Corte da una prospettiva non centrale, ma dalla prospettiva della ricorrente Provincia autonoma di Bolzano, avendo come parametro di riferimento non soltanto le norme della Costituzione, ma anche e soprattutto le norme di rango costituzionale dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

Preliminarmente occorre osservare la singolarità della sentenza che riunisce e decide in un'unica pronuncia due tipi di giudizi di natura diversa, per connessione soggettiva ed oggettiva tra il giudizio di legittimità costituzionale relativo all'art. 6 del decreto-legge n. 92/2008 ed il giudizio per conflitto di attribuzioni promosso contro il decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, di attuazione del medesimo art. 6, che precisa gli ambiti delle misure sindacali concernenti l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

La Corte dichiara non fondate o inammissibili le diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento allo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e dichiara la spettanza allo Stato, e per esso al Ministro dell'interno della competenza a definire, con il decreto 5 agosto 2008, le nozioni di «incolumità pubblica» e di «sicurezza urbana» previste dall'art. 6 del decreto-legge n. 92/2008, e ad individuare le situazioni, in presenza delle quali i Sindaci sono autorizzati ad adottare provvedimenti di pubblica sicurezza e di ordine pubblico. La sentenza si pronuncia su quattro aspetti.

1.1. Un primo aspetto su cui la sentenza si pronuncia sta nel rigetto della prospettazione avanzata dalla ricorrente Provincia autonoma di Bolzano circa la configurazione costituzionale dei rapporti tra Stato e Provincia autonoma in materia di sicurezza alla luce dello Statuto speciale del Trentino Alto-Adige. La Corte ribadisce la sua giurisprudenza (sentenze nn. 211/1988 e 129/2009<sup>1</sup>), secondo la quale le funzioni dei

<sup>1</sup> La Corte costituzionale nella sentenza n. 129/2009 riassume come segue la sua giurisprudenza: la Corte ha più volte affermato che le Province autonome non sono titolari di competenza propria nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, nella materia cioè relativa «alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenze n. 237 e n. 222 del 2006), inteso quest'ultimo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sentenza n. 290 del 2001), stante la riserva esclusiva allo Stato dei provvedimenti non riconducibili alla polizia amministrativa. Con riguardo alla distinzione fra provvedimenti di polizia amministrativa e provvedimenti di pubblica sicurezza la Corte ha poi affermato che rientrano fra i compiti di polizia amministrativa, accessori ai compiti spettanti alle Regioni (ed alle Province autonome) nelle materie di loro competenza (sentenza n. 290 del 2001), le «misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze [...] delle Regioni e degli enti locali, purché non siano coinvolti beni o interessi specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica». Inoltre, solo quando le funzioni di polizia accedano ad una delle materie regionali e gli interessi o i beni pubblici che si mira a tutelare con l'esercizio dei poteri ad esse connessi siano del tutto interni alla disciplina amministrativa della materia in questione, quelle misure possono essere ricondotte alle funzioni regionali (o provinciali) di

Presidenti delle Province autonome in materia di ordine pubblico e sicurezza previste dall'art. 20 dello statuto speciale, anche sulla base delle norme di attuazione previste dal d.P.R. n. 686/1973 e dal d.P.R. n. 526/1987 (che ha applicato anche alla regione autonoma le norme dell'art. 19 del d.P.R. n. 616/1977), sono conferite ai Presidenti delle Giunte provinciali in quanto ufficiali di Governo: i poteri conferiti ai Presidenti delle Province restano speciali funzioni amministrative statali loro attribuite, senza che da ciò possa dedursi (con una sorta di parallelismo invertito fra funzioni amministrative e legislative) la titolarità di un potere legislativo della Provincia in materia di sicurezza pubblica, tale da impedire il mutamento della legislazione statale in materia.

Peraltro la sentenza è anche interpretativa, perché indica qual'è l'applicazione costituzionalmente conforme delle nuove norme in materia di sicurezza urbana: l'esercizio da parte dei Sindaci appartenenti ai comuni della Provincia autonoma dei "vasti ed indeterminati poteri in tema di tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana", previsti dal nuovo comma 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 potrebbe sovrapporsi e quindi potrebbe ledere le funzioni amministrative affidate al Presidente provinciale dagli artt. 20 e 52, secondo comma, dello statuto regionale, sicché l'art. 6 del decreto-legge n. 92/2008 deve essere interpretato in senso conforme alle disposizioni statutarie, nonché alla luce dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, in modo da non svuotare i poteri dei Presidenti delle Province autonome, e dunque deve essere interpretato nel senso che dal suo ambito di applicazione esulano i provvedimenti che l'art. 20 dello statuto riserva espressamente all'organo provinciale. La Corte ricorda che spetterà eventualmente al giudice comune, e alla stessa Corte in sede di conflitto di attribuzione, verificare, di volta in volta, la lesione di tale ambito di competenze.

1.2. Un secondo aspetto significativo della sentenza consiste nell'interpretazione costituzionalmente conforme – limitatamente alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige – della facoltà – prevista dal comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92/2008 - data ai Prefetti di convocare un'apposita conferenza allorché «i provvedimenti adottati dai Sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi» conferenze. La Provincia autonoma di Bolzano lamentava la violazione del comma secondo dell'art. 52 dello statuto speciale, che attribuisce al Presidente della Provincia il potere di adottare «i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni».

La Corte ricorda la sua giurisprudenza (sent. n. 45/1976) che considera questo potere attribuito al Presidente della Giunta provinciale «quale ufficiale del Governo» come un eccezionale conferimento della «competenza di adottare i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni», il quale «trova giustificazione nell'interesse preminente dello Stato» e ha perciò ritenuto legittima la norma di attuazione statutaria (art. 12 d.P.R. 12 gennaio 1948, n. 1414), che prevede che il Commissario del Governo possa, in caso di omissione da

---

polizia amministrativa (sentenza n. 218 del 1988). Alla Provincia autonoma di Bolzano ed al suo Presidente sono, pertanto, attribuiti, in relazione alle materie di propria spettanza, compiti di polizia amministrativa, sempre che la loro rilevanza si esaurisca all'interno delle attribuzioni regionali dirette a disciplinare le richiamate materie, senza toccare quegli interessi di fondamentale importanza per l'ordinamento complessivo che è compito dello Stato curare attraverso la tutela dell'ordine pubblico (sentenza n. 218 del 1988). Le stesse attribuzioni in materia di pubblica sicurezza del Presidente della Provincia gli sono assegnate dall'art. 20 dello Statuto (e dagli artt. 3 del d.P.R. n. 686 del 1973 e 3 del d.P.R. n. 526 del 1987) nella sua qualità di ufficiale del Governo e sulla premessa che si tratta di competenze incontestabilmente statali (sentenza n. 211 del 1988).

parte del Presidente della Provincia, sostituirsi ad esso nell'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti.

La Corte ammette che è avvenuta una "rilevante espansione e trasformazione dei poteri dei Sindaci" (che peraltro non ha fatto venir meno gli originari poteri di adottare ordinanze contingibili ed urgenti, sulla cui base è stato conferito il potere ai Presidenti delle Province autonome), ma indica un'interpretazione conforme allo statuto speciale: nell'ambito della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol saranno sempre i Presidenti delle Giunte provinciali ad adottare «i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni», mentre la procedura prevista dal comma 5 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge n. 92/2008, potrà applicarsi a tutte quelle altre tipologie di poteri dei Sindaci attualmente previste.

La Corte precisa però che le possibilità di interferenza tra l'art. 52 dello statuto e l'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 sono limitate in conseguenza del diverso ambito di applicazione delle due norme. Mentre, infatti, la disposizione statutaria si riferisce specificamente ai provvedimenti del Presidente della Provincia emanati «nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni», il comma 5 dell'art. 54 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali riguarda i provvedimenti dei singoli Sindaci che «comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi».

1.3. Un terzo aspetto significativo della pronuncia sta nell'affermazione della Corte circa la legittimità della possibilità riconosciuta ai Sindaci dall'attuale comma 4 dell'art. 54 del testo unico degli enti locali non solo di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, ma anche di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Anche in tal caso la Corte ne dà un'interpretazione costituzionalmente conforme – seppur limitatamente allo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige: poichè il citato comma 4 fa riferimento ai «casi di emergenza» e alle «circostanze straordinarie» esso riguarda soltanto il potere dei Sindaci di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, ma non può comportare il potere di regolare in via ordinaria gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, come previsto dal comma 6, poichè la disciplina degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici spetta alla competenza della Provincia autonoma in base allo Statuto speciale.

In realtà l'interpretazione conforme pare fondarsi soprattutto su un'implicita valutazione di ragionevolezza della restrizione delle competenze provinciali in presenza di circostanze di emergenza: "un intervento di emergenza tramite l'adozione di queste particolari ordinanze ove ricorrano esigenze di ordine pubblico e sicurezza può giustificare una compressione temporanea della sfera di competenza amministrativa provinciale", fermo comunque il sempre possibile controllo giurisdizionale, caso per caso, da parte del giudice comune o della stessa Corte in sede di conflitto fra gli enti.

1.4. Un quarto aspetto significativo della pronuncia sta nel rigetto del ricorso per conflitto per menomazione sollevato dalla stessa provincia di Bolzano contro il decreto del Ministro dell'Interno dell'8 agosto 2008 che definisce gli ambiti concernenti la sicurezza urbana e l'incolumità pubblica nei quali i sindaci possono adottare i loro provvedimenti ai sensi dell'art. 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali .

La Corte ricorda che il giudizio concerne l'area delle competenze dello Stato e della Provincia autonoma e la verifica di un'eventuale menomazione di queste ultime da parte del provvedimento impugnato e che perciò prescinde da una valutazione del merito del decreto impugnato ed in particolare dal profilo concernente l'ampiezza della definizione del

concetto di «sicurezza urbana» in relazione ai suoi potenziali riflessi sulla sfera di libertà delle persone.

La Corte rigetta il ricorso sia perché richiama la sua giurisprudenza secondo la quale la Provincia di Bolzano non è titolare di attribuzioni proprie in tema di sicurezza ed ordine pubblico, sia perché afferma che i poteri esercitabili dai Sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 possono essere soltanto quelli finalizzati all'attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome.

Per giungere a tale conclusione la Corte utilizza argomenti formali: osserva che il decreto del Ministro dell'interno ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati, sia perché la titolazione del decreto-legge n. 92 del 2008 si riferisce alla «sicurezza pubblica», sia perché nelle premesse del decreto ministeriale si fa espresso riferimento, come fondamento giuridico dello stesso, al secondo comma, lettera *h*), dell'art. 117 Cost. (il quale, secondo la giurisprudenza costituzionale, attiene appunto alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale (sentenze n. 237 e n. 222 del 2006, n. 383 del 2005)), sia perché le stesse premesse del decreto escludono espressamente dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale. La Corte ricorda peraltro che il rispetto del confine nei vari casi ed ambiti potrà essere oggetto di controlli giurisdizionali ad opera del giudice comune o della stessa Corte in sede di conflitto fra gli enti.

2. La sentenza riguarda giudizi sorti nell'ambito della particolare struttura costituzionale di una Regione ad autonomia differenziata e potrebbe essere limitata a tale ambito, ma alcune affermazioni della Corte appaiono di portata più generale e meritevoli di essere approfondite anche alla luce dell'intero sistema costituzionale.

In particolare nella sentenza si possono ricavare due affermazioni generali: la perdurante legittimità della nozione del capo dell'ente locale (Sindaco o Presidente della Giunta provinciale) quale ufficiale di Governo nelle materie concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza, l'afferenza dei nuovi provvedimenti dei sindaci concernenti la sicurezza urbana alla più generale nozione di sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati.

2.1. L'implicita sopravvivenza costituzionale della nozione del Sindaco o del Presidente della Giunta provinciale quali "ufficiali del Governo" appare invero assai dubbia.

Anzitutto è significativo che la sentenza della Corte costituzionale si riferisca ad atti normativi anteriori alla revisione del titolo V della Costituzione, alle norme dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige e alle norme statali di attuazione dello stesso e a sue pronunce aventi ad oggetto tali atti, sicché sembra manchi ancora una pronuncia che riguardi in generale la legittimità costituzionale in sé di tale controversa figura alla luce del nuovo titolo V della Costituzione, almeno nel contesto delle Regioni ad autonomia ordinaria.

Invero appare inevitabile un profondo ripensamento da parte della Corte costituzionale circa i suoi orientamenti giurisprudenziali sulla figura del Sindaco quale ufficiale di Governo.

La figura del sindaco quale ufficiale di Governo fu introdotta nell'ordinamento italiano nel 1915 e ben poteva essere compatibile anche con l'istituto dell'avvalimento degli uffici comunali per lo svolgimento di funzioni statali che era previsto dall'art. 118 Cost. nel testo entrato in vigore nel 1948.

Tale figura appare invece ormai incompatibile dopo l'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, nel quale la legge statale o regionale ai sensi dell'art. 118 Cost. affida lo svolgimento di una determinata funzione amministrativa ad un determinato ente componente la Repubblica e non già al capo di un altro ente autonomo territoriale, affinché le eserciti in modo atipico e alle dipendenze di un altro ente: la funzione amministrativa nel vigente assetto costituzionale può dunque essere comunale o provinciale o regionale ovvero è statale, sicché se la funzione statale (anche decentrata) è quella della vigilanza sul corretto esercizio del potere da parte dell'ente locale e di prevenzione e di risoluzione di eventuali problemi di coordinamento con altri enti locali o con le funzioni amministrative statali, la funzione dell'ente locale deve consistere nella predisposizione, nell'adozione e nell'esecuzione del provvedimento attribuito ad esso, nei modi previsti dalla legge statale vigente e dallo statuto per l'adozione di atti comunali, mentre nello svolgimento comunale delle funzioni amministrative previste dalle leggi e dai regolamenti statali non è ammissibile altra forma di ingerenza ordinaria delle autorità amministrative statali. Il provvedimento così adottato dal Sindaco deve essere imputato al solo Comune che ne deve rispondere.

Peraltro una sopravvivenza costituzionale della nozione del Sindaco quale ufficiale del Governo non potrebbe avere altro tipo di fondamento costituzionale.

Non potrebbe fondarsi sull'art. 117, comma 2 lett. p) Cost.: le funzioni amministrative fondamentali dell'ente locale (p. es. in materia di sicurezza) sono sì attribuibili soltanto dalla legge statale, ma una volta attribuite sono per l'appunto funzioni amministrative dell'ente locale in quanto tale. Perciò sulle funzioni amministrative attribuite dalla legge all'ente locale, anche a quelle in materia di sicurezza, ai sensi dell'art. 120 Cost. il Governo potrebbe esercitare soltanto il potere sostitutivo – di per sé eccezionale, temporaneo e cedevole – qualora sussistano, tra gli altri, gravi pericoli per l'incolumità e la sicurezza pubblica. La legge statale ben può attribuire all'autorità amministrativa statale non soltanto i poteri sostitutivi, ma anche – per esigenze unitarie - poteri di vigilanza sulle funzioni amministrative da essa stessa attribuite all'ente locale e poteri di coordinamento e di attuazione delle funzioni da essa attribuite all'ente locale allorché l'esercizio di tali funzioni da parte di un solo Comune coinvolga anche indirettamente altri Comuni o comporti anche attività (anche armate) da parte delle forze di polizia locale o rapporti della polizia locale con i compiti spettanti anche alle forze di polizia dello Stato. La stessa sentenza della Corte in realtà sembra giustificare soprattutto questo tipo di poteri ministeriali e prefettizi di vigilanza, di coordinamento e di sostituzione in caso di inattività.

Non potrebbe fondarsi neppure sull'art. 118, comma 3 Cost.: particolari forme di coordinamento nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione possono essere previste sì dalla legge statale, ma tale coordinamento riguarda soltanto i rapporti tra Stato e Regioni e non quelli tra lo Stato e gli enti locali. Non a caso l'eccezione potrebbe essere soltanto il Presidente della Giunta regionale, che ai sensi dell'art. 121 Cost. può essere tuttora destinatario di direttive del Governo nazionale nella sua attività di direzione di funzioni amministrative delegate dallo Stato, nonché proprio il Presidente della Giunta provinciale nel particolare assetto statutario del Trentino-Alto Adige (in modo sostanzialmente analogo operano gli Statuti siciliano e sardo proprio in materia di ordine pubblico e sicurezza).

Pertanto anche il potere di direttiva che il nuovo art. 54 t.u.e.l. conferisce al Ministro dell'Interno nei confronti dei sindaci per i provvedimenti da loro adottabili quali ufficiali di Governo appare di dubbia costituzionalità: se la funzione è statale deve essere esercitata dall'amministrazione statale, mentre se è conferita al Sindaco che è capo dell'ente locale Comune essa è comunale e deve essere liberamente esercitata dal Comune nei limiti delle leggi e dei regolamenti statali. Scomparsa ogni figura di rapporto gerarchico tra Stato, Regioni ed enti locali è evidente che al di fuori dell'indirizzo dato dalle norme delle

leggi e dei regolamenti ogni altro tipo di direttiva delle autorità statali nell'esercizio delle stesse funzioni amministrative comunali non dovrebbe essere consentita, neppure nelle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. dunque il provvedimento ministeriale potrebbe essere legittimo se fosse adottato in forma di regolamento statale, ma l'art. 54 t.u.e.l. così non prevede e l'art. 17 della legge n. 400/1988 consente regolamenti ministeriali soltanto in casi espressamente previsti dalla legge. Non a caso la dottrina critica la legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6 della legge n. 131/2003 che tuttora consente l'adozione di atti governativi di indirizzo e coordinamento nelle materie previste dal comma 2 dell'art. 117 Cost.<sup>2</sup>

In generale è evidente che oggi la figura del sindaco quale ufficiale di Governo è funzionale soprattutto all'elusione di altri vincoli costituzionali: in primo luogo si conferisce ad un organo comunale una funzione, ma si elude l'obbligo previsto dall'art. 119 Cost. di attribuire al Comune anche fondi specifici per esercitare la funzione stessa, in secondo luogo se la funzione è affidata ad un organo comunale allora dovrebbe essere gestita secondo il più generale ordinamento del Comune definito dalla legge statale o regionale o provinciale e dal suo statuto. Perciò nei casi in cui i provvedimenti di cui si tratta sono generali, durevoli nel tempo e riguardanti una parte notevole della popolazione e cioè disciplinano l'organizzazione o lo svolgimento della funzione comunale in materia di sicurezza ai sensi dell'art. 117, comma 6 Cost., essi dovrebbero configurarsi quali regolamenti comunali, da emanarsi dal consiglio comunale o, al più, dalla Giunta comunale.

2.2. La sentenza non si pronuncia sulla legittimità costituzionale dei nuovi provvedimenti sindacali in materia di sicurezza urbana, sia nella loro disciplina a livello legislativo, sia nella disciplina datane dal decreto del Ministro dell'Interno del 8 agosto 2008.

Tuttavia, seppur attraverso l'uso di argomenti di tipo letterale-formale, la Corte sembra dare un'interpretazione costituzionalmente conforme della natura giuridica dei provvedimenti in materia di sicurezza urbana attribuiti ai sindaci dal legislatore del 2008.

In particolare tre sono le affermazioni generali della Corte che potrebbero avere effetti sull'interpretazione delle nuove norme.

2.2.1. In primo luogo la sentenza afferma che il nuovo art. 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali consente ai sindaci non soltanto di emanare ordinanze contingibili ed urgenti, ma anche di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana. La Corte dunque conferma che le due categorie di atti sono distinte e non sovrapponibili e che la seconda, introdotta nel 2008, comporta anche provvedimenti di ordinaria amministrazione, cioè durevoli nel tempo e non certo provvisori, né motivabili soltanto sulla base di mere esigenze di urgenza.

La sentenza della Corte, come anche una facile lettura del testo consente, smentisce ogni tipo di interpretazione riduttiva o "adeguatrice" della norma legislativa, come quella che era stata prospettata da quella dottrina<sup>3</sup> che suggeriva di circoscrivere il potere dei sindaci alle sole ordinanze contingibili ed urgenti trascurando addirittura la parola "anche" volutamente inserita dal legislatore nel 2008 nell'art. 54 t.u.e.l. proprio al fine di introdurre

---

<sup>2</sup> Cfr. V. Cerulli Irelli, commento all'art. 8, p. 179 in F. Bassanini, P. Bilancia, G. Buonomo, V. Cerulli Irelli, L. Cimurro, C. Cittadino, S. Piana, C. Pinelli, F. Pizzetti, L. Vandelli, *Legge "La Loggia", commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 179; A. Bardusco, commento all'art. 8 in *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, a cura di P. Cavaleri e E. Lamarque, Torino, 2004, p. 228.

<sup>3</sup> Cfr. A. Pajno, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in *ASTRID Rassegna*, n. 86, 13 febbraio 2009, consultabile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

nell'ordinamento un potere del sindaco svincolato dai presupposti della necessità e dell'urgenza che si affianca a quei provvedimenti.

2.2.2. In secondo luogo si afferma che la sicurezza urbana su cui si può fondare il provvedimento del sindaco non è altro che un aspetto (locale) della sicurezza pubblica, da intendersi quale prevenzione dei reati e tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale.

Il riferimento della sentenza ai reati e ai primari interessi pubblici su cui si regge l'ordinata e civile convivenza è conforme alla giurisprudenza della Corte costituzionale e suggerisce un'interpretazione conforme dei nuovi provvedimenti sindacali introdotti nell'art. 54 t.u.e.l. simile a quella di chi in dottrina<sup>4</sup> ha rilevato che le ordinanze in materia di sicurezza urbana ai sensi del d.m. 5 agosto 2008 mirano ad individuare attività poste a difesa del rispetto delle norme che regolano la vita civile e dunque si dovrebbe trattare di misure che mirano a dare effettiva attuazione delle norme legislative vigenti.

Dunque i provvedimenti in materia di sicurezza urbana (anche le ordinanze contingibili ed urgenti) dei sindaci non devono prevedere norme che regolano la vita civile nella comunità locale, le quali invece sono poste dalle fonti proprie - legislative e regolamentari - , ma devono contenere le misure concrete volte ad assicurarne il rispetto. I provvedimenti non servono pertanto ad introdurre nuove discipline, tendenzialmente generali, ma a porre prescrizioni concrete, in vista del raggiungimento del risultato – cioè l'effettivo rispetto delle norme poste da altre fonti a tutela della vita associata – anche (ma non soltanto) in situazioni di particolare urgenza e che possono non essere raggiunti con strumenti ordinari. Lo scopo di tali interventi, volti ad assicurare il rispetto delle norme, è poi quello dell'incremento della qualità della vita nei centri urbani, e cioè del miglioramento delle condizioni di vivibilità, della qualità della convivenza civile e della coesione sociale. Le finalità indicate nel decreto qualificano e specificano gli interventi, conferendo ad essi un connotato non soltanto repressivo, ma anche preventivo del compimento dei reati. La nozione di sicurezza urbana indicata dalla norma pare, così, muoversi in un'ottica che sembra implicare l'esercizio di funzioni amministrative non soltanto statali.

Nel senso dell'interpretazione costituzionalmente conforme si potrebbero anche addurre la competenza esclusiva della legge dello Stato a disciplinare le funzioni fondamentali e gli organi dei Comuni (art. 117, comma 2 lett. p) Cost.) e le materie dell'ordine pubblico e della sicurezza (art. 117, comma 2 lett. h) Cost.

Tuttavia a livello legislativo non si indica quali sarebbero le norme che regolano la vita civile che i provvedimenti dei Sindaci dovrebbero implementare, il che viola il principio di legalità, a meno che si ritenga che il Sindaco debba trovarle autonomamente nell'ordinamento e a suo piacimento, né si indicano quali sarebbero le misure adottabili dal sindaco, sicché qualora tali misure comportino non tanto l'attuazione di politiche pubbliche, quanto piuttosto divieti sanzionati con sanzioni amministrative e indirettamente con norme penali si finisce con il violare il principio di legalità e di tassatività delle norme penali.

In ogni caso l'afferenza alla sicurezza pubblica dei provvedimenti dei sindaci in materia di sicurezza urbana contenuto nella sentenza della Corte ha importanti conseguenze di carattere penale, perché consente di ritenere che il trasgressore del provvedimento del sindaco adottato per motivi di sicurezza urbana sia punibile per il reato contravvenzionale previsto dall'art. 650 cod. pen. che sanziona l'inosservanza di un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni – tra le altre- di sicurezza pubblica.

In ogni caso i provvedimenti sindacali non dovrebbero prevedere misure che implementino norme previste da leggi regionali o comunque rientranti nella competenza

---

<sup>4</sup> Cfr. L. Vandelli, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, Relazione presentata al Convegno organizzato dalla Prefettura di Bologna e dalla SPISA dell'Università di Bologna il 25 settembre 2008, pubblicata in *ASTRID Rassegna*, n. 82/2008, consultabile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

legislativa regionale, perché il legislatore statale secondo la Corte non avrebbe violato neppure indirettamente il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione. Comunque la norma del decreto ministeriale non può certo configurare implicitamente una forma di coordinamento tra Stato e regioni in materia di ordine pubblico o sicurezza, poiché l'art. 118, comma 3 Cost. prevede in materia una precisa riserva di legge statale e non basta un decreto ministeriale "non regolamentare".

Dalla sentenza della Corte si può comunque trarre la conclusione che tali provvedimenti potrebbero contenere misure che riguardino le attività pubbliche e private dei singoli e delle formazioni sociali che implementino l'attuazione di norme legislative statali a tutela della sicurezza, ma che non possono consistere in attività di vigilanza, di controllo sullo svolgimento a livello locale di attività dei privati ecc. perché altrimenti essi comporterebbero lo svolgimento di funzioni amministrative in materia di polizia amministrativa locale, la competenza sulla quale però non spetta alla potestà legislativa statale allorché si tratti di attività che danno attuazione a norme previste da leggi regionali, come si ricava dallo stesso art. 117, comma 2, lett. h) Cost. e dalla stessa sentenza della Corte.

2.2.3. In terzo luogo con la sentenza la Corte espressamente esclude – almeno per ora – ogni giudizio circa "l'ampiezza della definizione del concetto di «sicurezza urbana» in relazione ai suoi potenziali riflessi sulla sfera di libertà delle persone" contenuta nel decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008.

Da tale affermazione si potrebbe anche ricavare la conclusione che la Corte non escluda che in sede giurisdizionale i giudici possano essere chiamati a dubitare della legittimità del decreto ministeriale.

E' certo possibile limitarsi anche ad affermare che in realtà il d.m. 5 agosto 2008 sia in tutto o in parte illegittimo per violazione del nuovo art. 54, commi 4 e 4-bis t.u.e.l., in particolare perché non indica quali siano i "gravi pericoli" o perché indica comportamenti che non appaiono "gravi pericoli" o perché non indica i limiti dei contenuti possibili e delle misure adottabili dal Sindaco nell'ambito dei settori della sicurezza urbana e dell'incolumità pubblica.

Il decreto infatti indica in quali ambiti il sindaco può operare, ma non prevede quali siano i comportamenti illeciti, né quali misure possano essere previste nell'ordinanza in riferimento a tali comportamenti.

Inoltre le definizioni contenute nell'art. 2 del decreto sono ispirate alle precedenti esperienze dei sindaci e forniscono una griglia generale alla quale sia possibile ricondurre le diverse situazioni pericolose che occorre contrastare, il che favorisce l'uniformità applicativa, ma conferma che i sindaci ora dispongono di un potere non soltanto provvisorio ed emergenziale, ma generale per prevenire e contrastare fenomeni, con tutte le conseguenze del caso sulla legittimità dei provvedimenti adottati.

Infine nel decreto la sicurezza urbana è qualificata come un bene pubblico il cui contenuto non è nemmeno esemplificamente indicato (costituiscono oggetto di essa sia il pacifico godimento del contesto urbano, in assenza di pericoli, che il rafforzamento della sua percezione), ma che è qualificato e definito dalle attività a sua tutela. La definizione descrive un programma di realizzazione della sicurezza urbana, che è considerata innanzi tutto un bene pubblico, che costituisce oggetto di tutela: di essa vengono indicati gli strumenti e le finalità, ma si indicano in realtà gli elementi antitetici ad essa.

Secondo il decreto la tutela è realizzata, nell'ambito delle comunità locali, attraverso "attività poste a difesa, del rispetto delle norme che regolano la città civile":

L'ambito applicativo dei poteri del sindaco in tema di sicurezza urbana in alcune ipotesi allude al contrasto di situazione urbana di degrado (sub a); in altre ipotesi allude a fenomeni che interferiscono con la viabilità e alterano il decoro urbano (abusivismo



commerciale, occupazione abusiva del suolo pubblico), in altre ipotesi allude direttamente a determinati comportamenti (lettere c) ed e)). In realtà poiché i provvedimenti possono indicare misure e prescrizioni, ad essere prese in considerazione (ed eventualmente vietati o sanzionati) con esse sono i comportamenti, il cui rilievo ai fini della sicurezza pubblica, è dato dal loro rapporto con il degrado urbano (di cui sono conseguenza e che contribuiscono ad alimentare).

L'evidente vaghezza dei contenuti nell'art. 2 del d.m. conferma che il potere sindacale non è adeguatamente circoscritto neppure da quel provvedimento amministrativo di attuazione dell'art. 54 t.u.e.l., il che forse contrasta anche con gli stessi contenuti che il decreto dovrebbe prevedere secondo la stessa norma legislativa.

Anche per questi motivi eventuali ricorsi che mirino ad annullare per illegittimità il decreto ministeriale potrebbero avere successo, anche se è la stessa norma legislativa che attribuisce il potere ministeriale ad essere di dubbia legittimità costituzionale.

Il nuovo art. 54 t.u.e.l. prevede che limite di tutti i nuovi provvedimenti dei sindaci in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana è il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, tra i quali si devono ricomprendere sia le norme costituzionali, sia le norme internazionali, sia le norme comunitarie. Tra i principi generali che i provvedimenti devono rispettare c'è il principio di legalità dell'amministrazione ai sensi dell'art. 97 Cost., sicché i provvedimenti non potrebbero derogare a norme legislative, incluse quelle in materia di procedimento amministrativo, anche se è sempre possibile che indirettamente le misure contenute nell'ordinanza finiscano per derogare implicitamente ad esse, né potrebbero derogare alle competenze previste da leggi statali in materia di regolamenti statali e in materia di regolamenti degli enti locali, a meno che si ritenga che l'art. 54 t.u.e.l. consenta di per sé di derogare alle competenze dei consigli comunali e delle giunte comunali circa l'adozione dei regolamenti comunali, previste dagli artt. 7, 42 e 47 dello stesso t.u.e.l.

Inoltre l'art. 54 t.u.e.l. menziona "provvedimenti motivati", i quali perciò dovrebbero contenere non già misure configurabili quali norme generali ed astratte, bensì soltanto misure adottate sulla base di situazioni attuali, puntuali e concrete, a meno di ritenere che per la prima volta si sia voluto inserire nell'ordinamento giuridico un atto normativo che debba essere specificamente motivato.

In generale poiché il decreto ministeriale si riferisce al miglioramento della convivenza civile e della coesione sociale la sicurezza urbana si riferisce anche ad attività preventive o comunque non repressive attuate a livello comunale, sicché si devono ritenere senz'altro legittimi provvedimenti adottati dal Sindaco che al fine di tutelare l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana prevedano misure di carattere anche non generale e comunque non coercitivo, né di vigilanza attiva sulle attività individuali e collettive (tale vigilanza sulle attività private per esigenze diverse dalla prevenzione dei reati invece è svolta dalle cosiddette "ronde" di privati cittadini, singoli o associati, attivate su decisione dei sindaci, la cui disciplina appare di dubbia legittimità costituzionale, perché sembra ledere la potestà legislativa regionale in materia di polizia amministrativa locale e di servizi sociali poiché i commi da 40 a 44 dell'art. 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94 prevedono il possibile coinvolgimento di associazioni tra cittadini per la segnalazione agli organi competenti - alla polizia locale e alle Forze di polizia dello Stato secondo l'art. 2 del d. min. Interno 8 agosto 2009 - di eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale).

Dunque appaiono legittimi i provvedimenti adottati dai sindaci in materia di sicurezza urbana che prevedano interventi ordinari di carattere culturale o educativo (p. es. di educazione alla legalità per la prevenzione dei reati) o interventi ordinari svolti dai servizi sociali (p. es. di sostegno alle vittime dei reati; si pensi anche agli interventi dei servizi sociali che trovino sul territorio immigrati irregolari, ma che sono vittime di reati di violenza

o di grave sfruttamento e perciò meritevoli del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale ai sensi dell'art. 18 d. lgs. n. 286/1998) o interventi di carattere edilizio o manutentivo del patrimonio edilizio o delle strade o delle aree pubbliche o di regolazione del traffico veicolare.

Tuttavia in tale ipotesi qualora tali tipi di provvedimenti siano non contingibili né urgenti, ma di tipo ordinario o permanente, essi non dovrebbero sostituire o derogare ad atti comunali di competenza di altri organi che riguardino ancorché indirettamente la sicurezza urbana e l'incolumità pubblica, perché altrimenti si consentirebbe al Sindaco di derogare a suo piacimento all'ordinamento degli organi e delle funzioni del Comune che invece devono essere disciplinati dalla legge statale in base all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., oltre che dagli Statuti comunali ai sensi dell'art. 114 Cost.

Peraltro gli ambiti di intervento dei provvedimenti sindacali indicati dallo stesso d.m. 5 agosto 2008 suggeriscono proprio ai sindaci di intervenire per prevenire pericoli derivanti alla sicurezza urbana da fenomeni sociali di portata generale e di carattere sovracomunale e che si potrebbero verificare in qualsiasi luogo pubblico sul territorio comunale (p.es. prostituzione, accattonaggio, spaccio degli stupefacenti, consumo degli alcoolici), sicché è evidente che una simile prevenzione può farsi in modo adeguato soprattutto l'adozione di provvedimenti recanti misure generali ed astratte.

E' insomma inevitabile che le misure contenute nel provvedimento siano almeno in parte misure di carattere generale, inclusi precetti di divieto, configurabili quali norme giuridiche generali ed astratte.

Peraltro il riferimento della sentenza della Corte ad una nozione di sicurezza urbana inclusa in quella di sicurezza pubblica e che mira alla prevenzione dei reati consente di interpretare le vaghe nozioni previste dal decreto ministeriale, che effettivamente sembra descrivere la sicurezza urbana come una situazione antitetica a quella in cui imperversa la criminalità diffusa<sup>5</sup>, quali richiami ad attività di prevenzione di reati già previsti e puniti dalle leggi vigenti in materia di prostituzione (quali l'adescamento punito dall'art. 5 della legge n. 75/1958) e di decoro urbano (quali l'abbandono di rifiuti, punito dall'art. 255 d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il disturbo del riposo, il deturpamento di beni artistici e il danneggiamento di immobili, puniti rispettivamente dagli artt. 659, 733, 635 e 639 del codice penale).

E' al di là di tali ipotesi che invece la questione di costituzionalità resta di fondo.

Qualora i nuovi poteri ordinamentali previsti dal novellato art. 54 T.u.e.l. possano essere esercitati *in positivo* dai sindaci adottando provvedimenti che individuano linee di indirizzo ed azioni da intraprendere sul territorio comunale per affrontare e gestire un determinato fenomeno, negli ambiti di intervento individuati *anche* (ma non solo) dal d.m. 5 agosto 2008, offrendo agli operatori, amministrativi ed anche sociali, criteri per dispiegare tali azioni al fine di prevenire o eliminare i gravi pericoli per la sicurezza urbana e l'incolumità pubblica, questi concetti dovrebbero essere attuati non soltanto con mezzi repressivi e le azioni dovrebbero servire a conoscere determinati fenomeni e a cercare soluzioni adeguate ed eventualmente ad azioni educative o di aiuto alle vittime. Ad esempio, le varie azioni di intervento sociale intraprese nell'ultimo decennio da enti sociali e pubblici per combattere il fenomeno della tratta e dell'art. 18 T.U. delle leggi in materia di immigrazione emanato con il d.lgs. n. 286/1998 potrebbero essere un buon riferimento<sup>6</sup>.

Una simile interpretazione restrittiva appare incentivata dal tenore della sentenza della Corte costituzionale.

Se così fosse la nuova formulazione dell'art. 54, co. 4 T.u.e.l. sarebbe costituzionalmente legittima, perché l'estrema libertà d'intervento consentita ad ogni

---

<sup>5</sup> Così E. Stradella, *Il potere sindacale di ordinanza e l'amministrazione di emergenza*, in *Temi e questioni di attualità costituzionale*, a cura di S. Panizza e R. Romboli, Padova, 2009, p. 73.

<sup>6</sup> Si vedano sul punto gli spunti in N. Zorzella, *I nuovi poteri dei sindaci nel pacchetto sicurezza e la loro ricaduta sugli stranieri*, in *Dir. imm. citt.*, n. 3 - 4, 2008, pp. 57 ss.

sindaco sarebbe giustificata dall'impossibilità di predeterminare a livello normativo tutti i tipi di provvedimenti per prevenire ed eliminare a livello locale (ma anche in coordinamento con territori confinanti) determinati pericoli la sicurezza urbana, che possono verificarsi sul territorio comunale con caratteristiche diverse: talvolta possono verificarsi con fenomeni e circostanze aventi caratteristiche qualitativamente e quantitativamente particolarmente gravi, repentine ed imprevedibili che perciò possono produrre situazioni emergenziali a cui si deve provvedere anche mediante provvedimenti contingibili ed urgenti anche in deroga a norme vigenti (ma – come ripete lo stesso art. 54 t.u.e.l. in conformità alla giurisprudenza costituzionale - nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico) e talvolta possono verificarsi invece con fenomeni aventi caratteristiche più generali e strutturali nella società e perciò meritevoli di provvedimenti ordinari che devono comunque rispettare i limiti delle leggi e dei regolamenti vigenti.

In ogni caso è evidente che la finalità di prevenzione allude a provvedimenti (anche contingibili ed urgenti) che mirano a permettere uno svolgimento ordinato di attività che interessano la collettività o a prevenire pericoli potenziali, mentre la finalità di eliminazione del pericolo non richiede l'assoluta imprevedibilità della situazione di pericolo e ne presuppone la prevedibilità al fine della prevedibilità, sicché la finalità di repressione mira a reprimere la violazione di norme e di provvedimenti giudiziari o amministrativi e può così incidere sui diritti di libertà (ma con esclusione delle libertà personale, di comunicazione e di manifestazione del pensiero per le quali gli artt. 13, 14, 21 Cost. prevedono inderogabili riserve di legge e riserve di giurisdizione<sup>7</sup>).

Certo un profilo di dubbia legittimità sta anche nell'inesistenza di criteri sicuri per orientare la larga discrezionalità lasciata ai Sindaci nella scelta di adottare provvedimenti dell'uno o dell'altro tipo.

Del resto un'analogia interpretazione costituzionalmente orientata è già stata proposta in dottrina proprio ritenendo che i provvedimenti dei sindaci non contingibili ed urgenti in materia di sicurezza urbana si possano adottare in presenza dei presupposti indicati dalla norma legislativa e dal decreto ministeriale, ma senza alcuna facoltà di derogare alle norme vigenti, mentre la deroga sarebbe consentita soltanto con ordinanze contingibili ed urgenti in casi effettivamente straordinari<sup>8</sup>.

La sentenza della Corte sembra invece lasciare impregiudicata (salvo che si ritenga che il piccolo accenno fatto in merito nel testo della pronuncia si possa considerare già un invito implicito ad una interpretazione costituzionalmente conforme di tipo restrittivo) la questione concernente la legittimità di un'applicazione così larga del nuovo provvedimento del sindaco in materia di sicurezza urbana introdotto nell'art. 54 t.u.e.l. al punto di introdurre mediante tali provvedimenti nuove norme giuridiche ad applicazione limitata al territorio comunale.

Infatti il nuovo testo dell'art. 54 t.u.e.l. (anche alla luce dell'attuazione datane dal d.m. 5 agosto 2008) appare affetto da numerosi vizi di legittimità costituzionale qualora esso sia interpretato ed applicato come legittimante all'adozione di provvedimenti non contingibili ed urgenti del Sindaco in materia di sicurezza urbana aventi natura sostanzialmente normativa, contenenti norme di precetto sostanzialmente indirizzate alla generalità della popolazione.

Una simile interpretazione della nuova norma legislativa dell'art. 54 t.u.e.l. è assai diffusa e senz'altro predominante nella recentissima prassi amministrativa<sup>9</sup> e appare non

<sup>7</sup> Analogamente sul punto cfr. M. Abbruzzese, *Profili amministrativistici delle misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, in M. Abbruzzese, E. Di Dedda, E. Infante, G. Mattencini, V. Muscatiello, *Sistema penale e sicurezza pubblica. Commento alla legge 24 luglio 2008, n. 125*, Bari, 2008, pp. 172-173 e 177.

<sup>8</sup> Cfr. A. Morrone, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. Vignudelli, Milano, 2009, p. 180 ss.

<sup>9</sup> Si vedano l'ampia analisi delle nuove ordinanze sindacali adottate in Italia dopo la riforma dell'art. 54 t.u.e.l. e delle varie tipologie Citalia, *Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza urbana - Seconda edizione*,

conforme alla Costituzione perché così i provvedimenti del sindaco in materia di sicurezza urbana prevederebbero norme che violano:

1) le riserve di legge in materia di limiti alla libertà personale (art. 13 Cost.), alla libertà e inviolabilità del domicilio (art. 14 Cost.), alla libertà di riunione (art. 17 Cost.) e alla libertà di circolazione e soggiorno (art. 16 Cost.), in materia di disciplina dell'iniziativa economica (art. 41 Cost.), in materia di prestazioni personali e patrimoniali da imporre ai singoli (art. 23 Cost.) e in materia di misure preventive e repressive delle manifestazioni che violano il buon costume (art. 27 u.c. Cost.);

2) la potestà legislativa regionale (soprattutto in materia di polizia amministrativa locale, di disciplina del commercio e di governo del territorio);

3) il principio di legalità nell'amministrazione (art. 97 Cost.), sia perché simili provvedimenti potrebbero prevedere misure di qualsiasi tipo senza che la discrezionalità amministrativa sia limitata preventivamente con criteri indicati dalla legge, sia perché le misure previste da tali provvedimenti potrebbero incidere sull'esercizio di altre funzioni amministrative regolate dalla legge;

4) i limiti della potestà legislativa statale e i criteri di allocazione delle funzioni amministrative tra Stato ed enti locali (artt. 117 e 118 Cost.), perché simili provvedimenti potrebbero indirettamente influire sulle potestà legislative regionali che indirettamente riguardano la sicurezza o che riguardano la polizia amministrativa locale, sia perché attribuisce alle funzioni dello Stato compiti che dovrebbero spettare ai Comuni allorché manchino esigenze unitarie, sia perché non prevede espressamente forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di sicurezza;

5) il principio di eguaglianza tra i cittadini (art. 3 Cost.), sia perché mediante i provvedimenti taluni comportamenti individuali potrebbero essere vietati in determinati Comuni e restare invece consentiti negli altri Comuni, sia perché gli stessi provvedimenti potrebbero contenere misure che al fine di tutelare la sicurezza urbana prevedano trattamenti irragionevolmente diversi delle persone nell'esercizio dei loro diritti costituzionalmente garantiti sulla base della loro età o della loro condizione personale o sociale o del loro sesso o della loro confessione religiosa o della loro origine etnica;

6) il principio di legalità e di tipicità degli illeciti amministrativi, in violazione degli artt. 23 e 97 Cost. (nonché dell'art. 1 della legge n. 689/1981), poiché si darebbe dell'art. 54 t.u.e.l. un'applicazione e un'interpretazione tali che darebbe al potere amministrativo (statale e comunale) la facoltà di riempire discrezionalmente ed in modo diversificato la nozione di comportamenti pericolosi per la sicurezza urbana, che paiono essere "norme in bianco" circa i loro effetti sanzionatori e penali;

7) la tassatività delle norme penali, prescritta dall'art. 25 Cost. e il monopolio statale dell'ordinamento penale (art. 117, comma 2 lett. l) Cost.) poiché alcune condotte commissive od omissive che il legislatore penale statale ritiene direttamente non punibili (si pensi alla prostituzione in luogo pubblico senza adescamento, al consumo di alcool che non si trasformi in ubriachezza molesta, al consumo personale di stupefacenti, all'accattonaggio non molesto) sarebbero invece indirettamente punibili penalmente ad altro titolo (e seppur più lievemente) in un Comune il cui sindaco abbia vietato tali atti su tutto il territorio comunale con un provvedimento ordinario in materia di sicurezza urbana, poiché trattandosi di trasgressione a provvedimenti dati dall'autorità in materia di sicurezza pubblica il trasgressore di tali divieti subirebbe anche sanzioni penali ai sensi dell'art. 650 cod. pen.

3. Alla luce del tenore della sentenza commentata, che sembra preludere ad un'interpretazione conforme di tipo restrittivo dell'art. 54 t.u.e.l. (e dunque non

consentirebbe un giudizio di completa incostituzionalità dello stesso, come invece taluno ha proposto in dottrina<sup>10</sup>), e delle considerazioni fin qui svolte è dunque ipotizzabile che in un prossimo futuro la Corte costituzionale sia chiamata a reagire di fronte ad un simile “diritto vivente” che invece nella prassi amministrativa diffusa in molti Comuni applica i nuovi provvedimenti sindacali in modo sostanzialmente elusivo dei vincoli costituzionali e a pronunciarsi comunque sul merito dei provvedimenti previsti dall’art. 54 t.u.e.l. riportandone l’interpretazione e l’applicazione nell’alveo della Costituzione, come riformata dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

E’ dunque ipotizzabile che sul nuovo art. 54 t.u.e.l. la Corte costituzionale giunga a pronunciare due tipi di pronunce:

1) una sentenza interpretativa di accoglimento che favorisca l’interpretazione conforme e inibisca un’applicazione del provvedimento sindacale “ordinario”, tale da contenere norme di precetto che violino le riserve di legge e le scelte compiute dalle leggi statali e regionali (per le ordinanze contingibili ed urgenti potrebbe essere invece tuttora sufficiente la precedente giurisprudenza costituzionale);

2) una dichiarazione di illegittimità costituzionale (per violazione degli artt. 114, 117, lett. p), 118 e 119 Cost.) dell’art. 54 t.u.e.l. nella parte in cui prevede che i provvedimenti ivi attribuiti alla competenza del Sindaco (inclusi quelli adottati per motivi di sicurezza urbana) siano da lui adottati quale ufficiale di Governo e non già come capo dell’ente locale e dunque senza una specifica attribuzione di risorse necessarie per esercitarle, ferme restando le funzioni attribuite alle autorità statali centrali e decentrate in materia di vigilanza sullo svolgimento delle funzioni comunali, di coordinamento dei provvedimenti dei sindaci con le attribuzioni statali e di eventuale sostituzione in caso di inattività.

Peraltro è auspicabile che ancor prima di un futuro intervento della Corte costituzionale sia lo stesso legislatore statale a provvedere ad un generale riordino della legislazione vigente in materia di ordine pubblico, sicurezza e polizia locale in senso costituzionalmente orientato e del resto sembra che così ci si stia già orientando.

Infatti la funzione di polizia locale è tra le funzioni fondamentali di ogni Comune sia sulla base dell’art. 21, comma 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale (rientra tra le funzioni comunali individuate come fondamentali in via provvisoria), sia sulla base delle disposizioni contenute nell’art. 2, comma 1 dello schema di disegno di legge in materia di individuazione delle funzioni fondamentali, di organi degli enti locali e di “codice delle autonomie locali”, deliberato in via definitiva dal Consiglio dei ministri nella seduta del 19 novembre 2009.

Quest’ultima disposizione tra l’altro alle lettere r), s), t), e u) sembra definitivamente far tramontare la figura del sindaco quale ufficiale del Governo poiché include tra le funzioni fondamentali di ogni comune proprio quelle funzioni che oggi sono previste nell’art. 54 t.u.e.l., cioè “l’attuazione delle misure relative alla sicurezza urbana e delle misure disposte dall’autorità sanitaria locale”, “l’accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e l’irrogazione delle relative sanzioni”, “l’organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale e l’espletamento dei relativi compiti di polizia amministrativa e stradale, inerenti ai settori di competenza comunale, nonché di quelli relativi ai tributi di competenza comunale”, “la tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici”.

---

<sup>10</sup> Cfr. P. Cavaleri, *Diritti fondamentali e ordinanze dei sindaci*, in *Studi in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, vol. III – *Dei diritti e dell’eguaglianza*, pp. 939 ss.