

“Sicurezza urbana” e ordinanze sindacali: un primo (e inevitabilmente parziale) vaglio del Giudice delle leggi

di Tommaso F. Giupponi *

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2009)

1. La sent. n. 196/2009 è la prima decisione ad esprimersi sui nuovi poteri di intervento dei sindaci, quali ufficiali del Governo, in materia di “sicurezza urbana”, alla luce delle modifiche all'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 introdotte dall'art. 6 della legge n. 125/2008. Tuttavia, essa nasce da due ricorsi proposti dalla Provincia autonoma di Trento e quindi appare sostanzialmente snodarsi sul piano delle competenze (statali e provinciali) in materia di ordine pubblico e sicurezza, anche alla luce delle specifiche disposizioni dello Statuto speciale. Questo dato, come vedremo, appare di grande rilievo, e spiega forse la prudenza che, a tratti, sembra trasparire dalle motivazioni della Corte.

Con due distinti ricorsi, tra loro sostanzialmente omogenei quanto ai contenuti, la Provincia autonoma di Bolzano aveva, da un lato, impugnato in via principale gran parte delle disposizioni modificative del già citato art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 nonché, dall'altro, sollevato conflitto di attribuzione in relazione al d.m. del 5 agosto 2008, adottato dal Ministro dell'interno in attuazione delle disposizioni legislative citate. Principale oggetto di contestazione da parte della Provincia ricorrente era la presunta violazione delle sue competenze in materia di ordine pubblico e sicurezza, in relazione alle quali specifiche disposizioni statutarie riconoscerebbero un ruolo rilevante al Presidente della Giunta.¹

Il riconoscimento da parte della legislazione statale in capo ai Sindaci, quali ufficiali di Governo, di nuovi poteri in materia di “sicurezza urbana”, pertanto, risulterebbe lesiva delle disposizioni statutarie citate, mentre l'adozione del già citato d.m., volto (almeno teoricamente) a specificare gli ambiti di intervento dei poteri sindacali, risulterebbe lesivo delle competenze (legislative e, conseguentemente, amministrative) in materia, tra l'altro, di “tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare”, di “tutela del paesaggio”, di “viabilità”, di “commercio” e di “esercizi pubblici”.

In base a tale impostazione, quindi, l'attribuzione di tali poteri ai Sindaci risulterebbe lesiva di specifiche competenze provinciali, nell'ambito di un ordinamento speciale, quale quello del Trentino-Alto Adige, in cui in ogni caso la linea di demarcazione “non corre fra le funzioni di polizia amministrativa e l'area delle funzioni di pubblica sicurezza”, ma si colloca all'interno di quest'ultima, non consentendo interventi legislativi statali modificativi di tale assetto a danno delle competenze delle Province autonome. In sostanza, secondo la ricostruzione della ricorrente, le sue competenze in materia di pubblica sicurezza non sarebbero attinenti all'ambito della polizia amministrativa locale, ma sarebbero espressione della tradizionale funzione di ordine pubblico e sicurezza.

Del tutto diversa, naturalmente, la ricostruzione dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale, invece, le competenze della Provincia autonoma di Bolzano in materia sarebbero dallo Statuto configurate in relazione ad ambiti materiali ben specificati, “e sostanzialmente attinenti alla materia della polizia amministrativa, intesa come quel complesso di misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati a soggetti giuridici o cose”, nel limite in cui, però, “non siano coinvolti beni o interessi

1 Con particolare riferimento all'art. 20, primo comma, dello Statuto speciale, secondo il quale: “I Presidenti delle Province esercitano le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza, previste dalle leggi vigenti, in materia di industrie pericolose, di mestieri rumorosi ed incomodi, esercizi pubblici, agenzie, tipografie, mestieri girovaghi, operai e domestici, di malati di mente, intossicati e mendicanti, di minori di anni diciotto”. Ma anche in relazione al successivo art. 52, secondo comma, in base al quale il Presidente della Provincia “adotta i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni”.

specificamente tutelati in funzione dell'ordine pubblico o della pubblica sicurezza", di esclusiva competenza statale in virtù dell'art. 117, secondo comma, lett. h, Cost.² Tale intervento, infine, in quanto relativo alle attribuzioni dei Sindaci in qualità di ufficiali del Governo, ricadrebbe proprio nell'ambito materiale che le stesse norme dello Statuto speciale riconoscono di piena competenza statale.³

Entrando nel merito delle specifiche doglianze della Provincia autonoma di Bolzano, la Corte le ha dichiarate complessivamente infondate, respingendo altresì il conflitto di attribuzione. Lo ha fatto, però, cercando di fornire delle stesse disposizioni un'interpretazione conforme rispetto alle disposizioni dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige. Punto di partenza del ragionamento della Corte è l'esclusione di ogni competenza propria delle Province autonome in materia di ordine pubblico e sicurezza; secondo il Giudice delle leggi, infatti, le citate disposizioni statutarie, infatti, vanno interpretate (anche alla luce delle disposizioni di attuazione) quali ipotesi di conferimento ai Presidenti delle Giunte "nella loro veste di ufficiali del Governo" di speciali funzioni amministrative statali, "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".⁴

Per tali motivi, i nuovi poteri sindacali volti alla tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana (definiti dalla Corte comunque "vasti ed indeterminati") non possono riguardare gli ambiti che, in virtù delle citate disposizioni statutarie, sono riservati all'intervento dei Presidenti delle Giunte. Sarà, in ogni caso, compito del giudice comune, e della stessa Corte in sede di conflitto di attribuzione, verificare "di volta in volta" l'eventuale lesione di tali competenze. Analoga interpretazione adeguatrice, secondo la Corte, impedisce anche ogni possibile sovrapposizione in relazione alla specifica possibilità di adozione di provvedimenti contingibili e urgenti: in questo caso, infatti, saranno in ogni caso i Presidenti delle Giunte, conformemente a quanto stabilito dallo Statuto, ad adottare tali provvedimenti in materia di "sicurezza e di igiene pubblica", nell'interesse della popolazioni di due o più comuni, mentre in tutti gli altri casi l'intervento spetterà ai singoli Sindaci, nell'ambito dei nuovi poteri loro riconosciuti dalla novella legislativa.⁵

Quanto, poi, alla previsione di specifici provvedimenti che, in caso di emergenza, il Sindaco può adottare in relazione agli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e degli uffici pubblici, a causa di esigenze connesse al traffico, all'inquinamento, per

2 In senso sostanzialmente analogo, vedi il riferimento al precedente di cui alla sent. n. 222/2006, relativa all'ordinanza del Ministro della salute del 9 settembre 2003 relativamente alla tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi, ricondotta dalla Corte alla competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza in virtù dell'applicazione del criterio della prevalenza, rispetto alle competenze provinciali in materia di igiene e sanità (su tale decisione cfr. P. Bonetti, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in questa *Rivista*, 2007, pag. 124 ss.).

3 In base a quanto stabilito dall'art. 20, quarto comma, dello Statuto speciale, secondo cui "restano ferme le attribuzioni devolute ai sindaci, quali ufficiali di pubblica sicurezza o ai funzionari di pubblica sicurezza distaccati".

4 Così, espressamente, la sentenza in commento, anche in riferimento alla sua pregressa giurisprudenza in merito (cfr., ad esempio, le sentt. nn. 211/1988 e 129/2009).

5 Questo, secondo la Corte, anche in riferimento all'ipotesi di provvedimenti sindacali che "comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi", per i quali l'attuale art. 54, quinto comma, del d.lgs. n. 267/2000 prevede la necessità della convocazione di un'apposita conferenza da parte del prefetto, con la partecipazione dei sindaci dei comuni interessati e del presidente della provincia. Le disposizioni statutarie, infatti, riferendosi espressamente ad interventi d'urgenza dei Presidenti delle Giunte "nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni", limiterebbero di fatto le possibilità di sovrapposizione tra le due tipologie di intervento, alla luce del loro diverso ambito di applicazione.

straordinarie necessità degli utenti o per motivi di sicurezza urbana,⁶ essa, pur potendosi chiaramente sovrapporre a specifiche competenze legislative provinciali (turismo, commercio, esercizi pubblici), non contrasterebbe con le previsioni statutarie, in quanto ipotesi eccezionale di temporanea (e non stabile) compressione delle relative funzioni amministrative provinciali. Anche qui, però, il Giudice delle leggi ribadisce che rimane in ogni caso “fermo [...] il sempre possibile controllo giurisdizionale, caso per caso, da parte del giudice comune o di questa stessa Corte in sede di conflitto fra gli enti”.

Da ultimo, e sulla base delle stesse premesse generali, la Corte rigetta anche il ricorso per conflitto di attribuzioni. Da un lato, infatti, si conferma l'inesistenza di competenze proprie delle Province autonome in materia di ordine pubblico e sicurezza (motivo per cui il d.m. dl 5 agosto 2008 non risulterebbe lesivo, da questo punto di vista, di alcuna competenza provinciale); dall'altro, anche in relazione alle evocate competenze provinciali in materia di patrimonio artistico, viabilità, commercio ed esercizi pubblici, si specifica come d.m. non sembri incidere sui generali compiti di polizia amministrativa locale ad esse relative, ma riguardi esclusivamente la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, intesa quale “attività di prevenzione e repressione dei reati”.⁷ Ancora una volta, in ogni caso, la Corte ribadisce che “il rispetto del confine nei vari casi ed ambiti potrà essere oggetto di controlli giurisdizionali ad opera del giudice comune o di questa stessa Corte in sede di conflitto fra gli enti”.

2. Come anticipato, la decisione in commento si concentra essenzialmente sulle problematiche attinenti al riparto di competenze tra Stato e Province autonome in materia di ordine pubblico e sicurezza, senza toccare il cuore della complessa questione attinente alla legittimità costituzionale della previsione dei nuovi poteri sindacali in materia di “sicurezza urbana”. Non sembrano mancare, in ogni caso, alcune indicazioni di grande interesse.

Come noto, in base all'art. 6 della legge n. 125/2008, che modifica sul punto l'art. 54, quarto comma, del d.lgs. n. 267/2000, “il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”.⁸ La specificazione degli ambiti operativi di intervento del sindaco, insieme alla concreta definizione di “incolumità pubblica” e “sicurezza urbana” è stata affidata dal legislatore al già citato decreto del Ministro dell'interno, adottato il 5 agosto 2008. Ebbene, in base a tale d.m., per incolumità pubblica “si intende l'integrità fisica della popolazione”, mentre per sicurezza urbana si intende “un 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 nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”.⁹

6 In virtù di quanto previsto dall'art. 54, sesto comma, del d.lgs. n. 267/2000.

7 In questo senso, secondo la Corte, giocherebbe un ruolo importante anche l'espressa esclusione, da parte dello stesso d.m., della polizia amministrativa locale dal proprio ambito di riferimento (si vedano, sul punto, le sue stesse premesse, in base alle quali “la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ad esclusione della polizia amministrativa locale – come sancito all'art. 117, comma 2, lettera h, della Costituzione – è riservata alla competenza esclusiva dello Stato”).

8 In base a tale disposizione, i provvedimenti in questione devono essere preventivamente comunicati al prefetto “ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione”; lo stesso prefetto, d'altronde, “può intervenire con proprio provvedimento” in caso di inerzia dello stesso sindaco; il Ministro dell'interno, infine, può adottare “atti di indirizzo” per l'esercizio da parte del sindaco di tali funzioni.

9 Cfr., in particolare, l'art. 1 del d.m. del 5 agosto 2008. Il successivo art. 2, poi, contiene una serie di indicazioni relative agli ambiti di intervento del sindaco che, però, appaiono del tutto esemplificative, oltre che quanto mai vaghe e indeterminate, limitandosi a prevedere, più dal punto di vista teleologico che sul piano oggettivo, alcune specifiche azioni volte a prevenire e contrastare: 1) le situazioni urbane di degrado e isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi; 2) le situazioni di danneggiamento al patrimonio pubblico e privato; 3) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusive di

Come subito evidenziato in dottrina, due appaiono i profili maggiormente problematici connessi alla ricostruzione dei nuovi poteri sindacali in materia di “sicurezza urbana”: a) da un lato, l'esatta configurazione degli strumenti operativi attribuiti al sindaco (i già citati “provvedimenti, anche contingibili e urgenti”); b) dall'altro, la precisa individuazione dei settori di incidenza delle nuove forme di intervento del sindaco, con particolare riferimento al concetto di “sicurezza urbana”, termine assai sfuggente sul piano del linguaggio giuridico.

2.1. Dal primo punto di vista, il problema centrale è quello dell'esatta individuazione del significato dell'inciso “anche”, inserito in sede di conversione del decreto legge: diverse, infatti, appaiono le letture possibili. In base ad una prima lettura della norma, tale inciso avrebbe codificato la possibilità per il sindaco, “al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”, di adottare due diverse tipologie di provvedimenti in qualità di ufficiale del Governo. Alle tradizionali ordinanze sindacali contingibili e urgenti, vero e proprio strumento *extra ordinem*,¹⁰ sembrerebbe infatti aggiungersi oggi la possibilità di adottare provvedimenti (per così dire) ordinari, dalla difficile configurazione ma, in base al dettato normativo, conseguentemente sottratte ai limiti che caratterizzano in generale le ordinanze contingibili e urgenti.¹¹

Come noto, infatti, la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa hanno, nel corso degli anni, circondato l'adozione di questi ultimi provvedimenti (sempre definiti di natura amministrativa) di tutta una serie di presupposti e limitazioni: a) la straordinarietà dello specifico evento da affrontare, che non consente l'utilizzo degli ordinari strumenti a disposizione dell'amministrazione; b) l'urgenza di provvedere, di fronte ad un pericolo o un danno imminente; c) la possibilità di derogare a disposizioni di legge; d) il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dei principi costituzionali; e) l'adeguata motivazione dell'atto e la sua conoscibilità; f) la temporaneità dell'intervento.¹²

Ebbene, solo alla luce di tali specificazioni si può ritenere legittimo il ricorso ad atti sostanzialmente atipici e in grado di derogare a vigenti disposizioni di legge o di integrare eccezionalmente l'ordinamento giuridico (e, quindi, *extra ordinem*), in parziale deroga al principio di legalità dell'azione amministrativa che emerge dal combinato disposto degli artt. 23, 97 e 113 Cost. Diverse, invece, le conclusioni sul piano dei provvedimenti sindacali di natura ordinaria, sottratti alle limitazioni suddette in quanto non contingibili e urgenti, ma pur sempre atipici, in quanto non disciplinati espressamente da norme di legge; in questo caso, infatti, si sarebbe di fronte ad un paradossale potere ordinario... ma in qualche modo *extra ordinem*.¹³ Di conseguenza, un potere in qualche modo “libero”, ma anche tendenzialmente stabile, perché non legato ai presupposti emergenziali tipici degli interventi necessitati e temporanei, e che potrebbe assumere dunque le caratteristiche di un atto a contenuto normativo, generale e astratto.¹⁴

immobili; 4) le situazioni di intralcio alla pubblica viabilità o contrarie al decoro urbano; 5) i comportamenti che possono recare offesa alla pubblica decenza o turbare il libero utilizzo degli spazi pubblici.

10 Oggi specificamente confermate, tra l'altro, di fronte a “casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana”, con particolare riferimento alla possibilità di modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi, dei servizi pubblici e degli uffici pubblici localizzati nel territorio comunale (cfr. l'art. 54, sesto comma, del d.lgs. n. 267/2000).

11 Si sottolinea, in questo senso, la stessa punteggiatura che caratterizza la disposizione in commento, che sembra richiamare il limite del “rispetto dei principi generali dell'ordinamento” solo in relazione all'ipotesi di adozione di provvedimenti contingibili e urgenti.

12 Per una ricostruzione delle origini e dell'evoluzione legislativa in materia di ordinanze contingibili e urgenti, con particolare riferimento anche agli orientamenti della giurisprudenza, si veda, da ultimo, A. Morrone, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009, pag. 133 ss.

13 Sottolinea questo paradosso G. Meloni, *Il potere “ordinario” dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in AA.VV., *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Anci-Cittalia, Roma, 2009, pag. 55 ss.

14 Come sembra confermato dalla concreta prassi attuativa, la quale dimostra che la maggior parte delle

Proprio per evitare tali inammissibili conseguenze, si potrebbe immaginare allora che l'inserimento dell'inciso "anche" non sia stato altro che un caso di svista redazionale del legislatore, e considerare sul piano sistematico l'esistenza di un'unica tipologia di provvedimenti sindacali, pur dopo la riforma dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000: quelli di natura contingibile e urgente.¹⁵ La soluzione, pur ispirata alla volontà di superare le problematiche prospettive sopra evidenziate, sembra però forzare troppo il dato testuale (oltre che le intenzioni del legislatore), non tenendo conto di una modifica espressamente inserita sulla base di un emendamento governativo, volto ad arricchire e a rendere maggiormente flessibile lo strumentario a disposizione del sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana.¹⁶

L'unica possibilità, allora, è quella di tentare un'interpretazione che, pur non smentendo il dato letterale innovativo, risulti conforme ai principi costituzionali, e in particolare alla legalità dell'azione amministrativa. In questo senso, però, l'unico tentativo esperibile è quello di una distinzione tra le due tipologie di provvedimenti costruita intorno alle specifiche finalità di ciascuna. Se, infatti, compito generale di tali provvedimenti è quello sia di "prevenire" sia di "eliminare" i più volte citati gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, potrebbe ipotizzarsi che, mentre sul piano più generale della prevenzione i provvedimenti generalmente adottabili dovrebbero essere quelli di natura ordinaria, conseguentemente dotati di una maggiore stabilità,¹⁷ sul piano specifico dell'eliminazione e del contrasto puntuale ai fenomeni di insicurezza urbana possano trovare applicazione più confacente le ordinanze contingibili e urgenti, limitate ad affrontare una specifica situazione di disagio, definita nel tempo e nello spazio. Chiare, sul punto, anche le conseguenze: nel primo caso i provvedimenti del sindaco dovrebbero trovare un limite invalicabile nelle vigenti norme di legge e di regolamento (essendone, di fatto, specifica attuazione); nel secondo, con tutte le specificazioni e i limiti già evidenziati, potrebbero anche derogare temporaneamente a vigenti disposizioni di legge.¹⁸

2.2. La questione, allora, sembra spostarsi dal piano della configurazione della tipologia di provvedimenti adottabili da parte del sindaco a quello, non meno problematico,

ordinanze finora adottate dai sindaci abbia proprio tali caratteristiche di generalità, astrattezza e stabilità temporale (sul punto si vedano i dati contenuti nella già citata indagine di Anci-Cittalia).

15 In questo senso, ad esempio, A. Pajno, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in *Astrid*, all'indirizzo www.astrid-online.it.

16 In questo senso, tra l'altro, sembra andare anche la concreta prassi attuativa e sembra indirizzarsi, pur in maniera problematica, la prima giurisprudenza amministrativa. Si vedano, in particolare, i dati emersi dalla già citata ricerca Anci-Cittalia, dalla quale emerge un utilizzo alquanto variegato e a volte "fantasioso" del potere di ordinanza sindacale in questione, attraverso la frequente imposizione di obblighi o divieti generalizzati e senza alcuna limitazione territoriale o temporale, in chiave essenzialmente paranormativa. La natura innovativa, sul piano che qui si discute, della legge n. 125/2008 è ora confermata anche da TAR Lazio, Sez. II, sent. n. 12222/2008, secondo la quale i poteri oggi attribuiti al sindaco in materia di sicurezza urbana sono non solo straordinari, ma anche ordinari, anche al fine di "rispondere, in modo più rapido e flessibile, alla domanda di vita ordinata e socialmente non degradata che le collettività locali rivolgono anzitutto ai loro enti esponenziali".

17 E potendo ovviamente esprimersi in interventi inerenti non solo le competenze del sindaco quale ufficiale di Governo, ma anche connessi alle ordinarie competenze di governo dell'ente locale, nell'ottica di quella gestione partecipata e condivisa delle politiche della sicurezza intese in senso ampio che in parte sembra trasparire dall'attuale disciplina legislativa. Tale lettura sembra però in parte scontrarsi con la previsione di un generalizzato potere di intervento sostitutivo (e, sulla base della costante giurisprudenza amministrativa, anche di annullamento) da parte del Prefetto, oltre che con l'espressa indicazione della possibilità del Ministro dell'Interno di adottare "atti di indirizzo" nei confronti dei sindaci (cfr. l'attuale art. 54, commi 11 e 12, del d.lgs. n. 267/2000).

18 Sul punto, problematicamente, si veda anche quanto sostenuto da A. Morrone, *op. cit.*, pag. 181, secondo il quale, però, comune a entrambe le ipotesi sarebbe il presupposto, consistente nell'esistenza "di una situazione di urgente necessità" mentre sarebbe diversa, invece, "la valutazione di questa necessità qualificata in relazione allo scopo [...] essendo riferibile, di volta in volta, a casi normali e a casi straordinari". Proprio l'urgenza o meno dell'intervento, invece, sembra a chi scrive dover essere valorizzata quale elemento di distinzione tra le due differenti tipologie di provvedimenti.

dell'individuazione legislativa degli ambiti di intervento e dei conseguenti limiti all'esercizio di tali rinnovati poteri (anche ordinari) in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. E', ancora una volta, il principio di legalità dell'azione amministrativa che deve orientare le nostre riflessioni, a partire dalle definizioni di "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana". Da questo punto di vista il dibattito, con particolare riferimento all'innovativo concetto di "sicurezza urbana" sembra essere stato altrettanto vivace, essendosi però sostanzialmente incentrato attorno a due letture differenti: a) sicurezza urbana come parte dell'ordine pubblico;¹⁹ b) sicurezza urbana come intreccio e punto di coordinamento tra competenze diverse, statali e non statali, volto non solo alla prevenzione e repressione criminale, ma anche alla promozione e coesione sociale.²⁰

Dal primo punto di vista, a ben vedere, i nuovi poteri del sindaco in materia di sicurezza urbana non sarebbero altro che una specificazione, sul piano dell'amministrazione locale, della già citata competenza legislativa statale in materia di ordine e sicurezza pubblica (art. 117, secondo comma, lett. h, Cost.). Per tali motivi, e coerentemente, il legislatore statale avrebbe riconosciuto al sindaco un ruolo in qualità di ufficiale del Governo, e non come rappresentante della comunità locale; sempre in quest'ottica, dunque, andrebbero letti i rapporti del sindaco con il prefetto nonché il potere del Ministro di adottare atti di indirizzo nei confronti dei sindaci. Nell'ambito dell'esercizio di una competenza amministrativa che, per le sue peculiarità, richiede comunque un esercizio unitario, pur articolandosi sul territorio, tali forme di coordinamento e vigilanza appaiono infatti del tutto coerenti con l'intento di evitare eccessive difformità di azione sul territorio nazionale. In quest'ottica, dunque, il sindaco andrebbe a qualificarsi come vera e propria Autorità locale di pubblica sicurezza, assumendo un ruolo centrale nell'organizzazione e nel coordinamento sul territorio delle connesse politiche.²¹

Una tale ricostruzione, però, presta il fianco alle obiezioni fondate sul rispetto, ancora una volta, del principio di legalità dell'azione amministrativa, anche in relazione a funzioni che, fondamentali o conferite a livello locale che siano, devono trovare comunque nella legge la loro fonte di disciplina e generale organizzazione (artt. 117 e 118 Cost.).²² Legge che, invece, nel caso specifico appare come una sorta di norma in bianco, rimettendo completamente ad un decreto ministeriale l'indicazione degli ambiti di intervento del sindaco in materia di sicurezza urbana,²³ in assenza della garanzia di un'efficace gestione sul territorio degli inevitabili profili di unitarietà che devono caratterizzare le funzioni di ordine pubblico e sicurezza, potenzialmente incidenti sui diritti fondamentali dei singoli individui, anche alla luce del rispetto del generale principio di

19 Così, in particolare, G. Caia, *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, in AA.VV. *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno*, Bologna, 2009, pag. 77 ss.

20 Così, tra gli altri, A. Pajno, *op. cit.*, passim; L. Vandelli, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL*, in AA.VV. *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno*, cit., pag. 51 ss.

21 Significativo, in questo senso, è quanto previsto dall'art. 54, secondo comma, del d.lgs. n. 267/2000, in base al quale "il sindaco [...] concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno – Autorità nazionale di pubblica sicurezza". Significativa, in questo senso, anche la scelta di un potenziamento del già citato strumento dei piani coordinati di controllo del territorio (di cui all'art. 17 della legge n. 128/2001), ora espressamente estesi alla determinazione "dei rapporti di reciproca collaborazione fra i contingenti di personale della polizia municipale e provinciale e gli organi di polizia dello Stato" anche nell'ambito di specifiche esigenze di comuni "diversi da quelli dei maggiori centri urbani" (cfr. l'art. 7 della legge n. 125/2008, che rinvia ad un apposito d.m. l'indicazione delle procedure operative).

22 Così, in particolare, A. Pajno, *op. cit.*, passim, il quale sottolinea come anche le già citate forme di coordinamento sul piano amministrativo tra Stato e regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza devono essere individuate con "legge statale" (cfr. l'art. 118, comma terzo, Cost.).

23 Decreto che, come già accennato, in realtà sembra non essere di grande ausilio all'interprete, vista la sua sostanziale indeterminatezza.

eguaglianza.

Secondo altri, invece, per sicurezza urbana non dovrebbe intendersi una vera e propria materia, quanto piuttosto una finalità da perseguire nell'intreccio di diverse funzioni pubbliche, non solo statali ma anche di competenza delle autonomie territoriali. La stessa definizione proposta dal d.m. del 5 agosto 2008 sembra offrire spunti in questo senso, laddove si fa riferimento alla necessità di “migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”. Tali finalità, infatti, non risultano certo il *proprium* del concetto classico di ordine pubblico (materia di consolidata competenza statale), ma evocano anche tradizionali competenze di governo delle realtà territoriali, quali i servizi sociali, l'assistenza sanitaria o l'urbanistica, in cui vige (tra l'altro) una competenza legislativa regionale residuale, analogamente a quanto accade in materia di polizia amministrativa locale.²⁴ Una concezione, dunque, che all'idea di una tutela di interessi pubblici primari,²⁵ sembra affiancare quella di una promozione della complessiva qualità della vita e dei servizi all'interno dei centri urbani, nell'ambito di un esercizio coordinato delle diverse competenze di governo regionale e locale.

Anche tale visione, però, si presta ad alcune obiezioni. Se, infatti, sul piano della legalità dell'azione amministrativa, il riferimento del d.m. alle attività poste a difesa “del rispetto delle norme che regolano la vita civile”, sembra in parte poter recuperare a fondamento di tali rinnovati poteri sindacali tutta la disciplina, da quella legislativa a quella regolamentare, rilevante nell'ambito del già citato intreccio funzionale di competenze (risultando in qualche modo “riempita” quella pagina bianca che prima veniva evidenziata),²⁶ non altrettanto coerente con tale visione sembra essere la già citata disciplina concernente i rapporti tra sindaco, prefetto e Ministro dell'interno. Se, infatti, nell'ambito dell'esercizio di una competenza sostanzialmente attinente ai profili dell'ordine pubblico e della sicurezza, tale assetto appare in qualche modo coerente, valorizzando invece un'interpretazione “teleologica” e funzionale del concetto di “sicurezza urbana” i poteri sostitutivi o di indirizzo già citati appaiono in qualche modo da rileggere (essendo, ad esempio, difficile immaginare profili di supremazia gerarchica tra prefetto e sindaco quando questi agisce in qualità di responsabile dell'ente territoriale e nell'esercizio di competenze locali).²⁷

3. Ebbene, con la sent. n. 196/2009 il Giudice delle leggi ha solo sfiorato, problematicamente, entrambe le prospettive appena evidenziate e oggetto del dibattito scientifico. In relazione alla tipologia di provvedimenti adottabili dal Sindaco in materia di “sicurezza urbana”, infatti, la Corte ha espressamente affermato che “tra le maggiori innovazioni introdotte dall'art. 6 del decreto legge n. 92 del 2008 nella previgente legislazione vi è la possibilità riconosciuta ai sindaci dall'attuale comma 4 dell'art. 54 del Testo Unico degli enti locali non solo di emanare ordinanze contingibili e urgenti, ma anche di adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela di esigenze di incolumità

24 Sul punto si vedano le osservazioni di L. Vandelli, *op. cit.*, pag. 60 ss., il quale sottolinea come risulti improprio il riferimento, nel preambolo del d.m., alla necessità di assicurare “uniformità su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali fondamentali” in relazione all'esercizio di una competenza esclusiva statale, quale quella in materia di ordine pubblico e sicurezza. I livelli essenziali, infatti, “sono assicurati comunque, in ogni materia dell'ordinamento [...]: la materia può essere anche pienamente regionale, ma i livelli essenziali sono comunque stabiliti dallo Stato”. Una malcelata consapevolezza del Ministro di incidere anche su materie diverse dall'ordine pubblico, pur ricomprese nel concetto di “sicurezza urbana”?

25 Tradizionale campo operativo delle classiche funzioni di ordine pubblico e sicurezza (cfr. il già citato art. 159 del d.lgs. n. 112/1998).

26 Così, in particolare, L. Vandelli, *op. cit.*, pag. 68.

27 Anche G. Caia, *op. cit.*, pag. 93, sottolinea la peculiarità di un sindaco quale figura “non paritaria rispetto al Prefetto, temperata dalla circostanza che [...] cumula in sé una doppia funzione di amministratore locale e di organo statale, realizzando una vera unione reale (e personale) di uffici”, leggendo però tali rapporti alla luce della necessaria garanzia di forme di coordinamento in tale delicato settore.

pubblica e sicurezza urbana". Tale ricostruzione, quindi, conferma la presenza di due tipologie di provvedimenti sindacali in materia di incolumità pubblica e "sicurezza urbana": la prima, contingibile e urgente e sottoposta alle tradizionali limitazioni sopra accennate; l'altra, ordinaria, la cui conformazione e natura, però, non sono in alcun modo affrontati dalla Corte, anche alla luce della specificità del giudizio in questione.

Per quanto attiene, poi, all'esatto significato della nozione di "sicurezza urbana", e come in parte già anticipato, il Giudice delle leggi ha invece affermato che, alla luce della legge n. 125/2008 e del d.m. del 5 agosto 2008, "i poteri esercitabili dai sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati, e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa", facendo la norma espressamente riferimento alle competenze statali di cui all'art. 117, comma secondo, lett. h, Cost. Dunque, una sicurezza intesa in senso "stretto", di competenza esclusiva dello Stato e attinente "alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale", anche sulla base della costante giurisprudenza costituzionale.²⁸

Il tutto, in ogni caso, nell'ambito di un giudizio (come quello relativo al conflitto di attribuzione) che prescindeva, per espressa specificazione Giudice delle leggi, 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". Secondo la Corte, infatti, "in questa sede [...] il sindacato che [...] è chiamata a svolgere è circoscritto al profilo concernente l'area delle competenze dello Stato e della Provincia autonoma ed alla verifica di un'eventuale menomazione di queste ultime da parte del provvedimento impugnato".

Da tale precisazione, dunque, emerge la consapevolezza dello specifico angolo visuale derivante dalla tipologia di giudizi instaurati davanti alla Corte stessa: entrambi volti a lamentare (per così dire, in negativo) la menomazione di presunte competenze provinciali rilevanti in materia da parte di disposizioni normative statali, piuttosto che finalizzati ad approfondire (per così dire, in positivo) la complessiva legittimità costituzionale delle disposizioni legislative citate, anche per come specificate dal d.m. citato, in riferimento, ad esempio, a parametri come la legalità dell'azione amministrativa o l'eventuale incidenza su diritti fondamentali dei singoli, sottoposti a riserva di legge.²⁹ Tale precisazione sembra dunque non pregiudicare (e, anzi, forse addirittura stimolare...) l'eventualità di un futuro giudizio di legittimità costituzionale in relazione alle stesse disposizioni legislative che, se proposto in via incidentale, garantirebbe al Giudice delle leggi spazi di manovra sicuramente meno angusti, in merito a tutti i profili di costituzionalità giudicati rilevanti dal giudice *a quo* e proposti alla sua attenzione alla luce della concreta controversia pendente.

Significativa, allora, appare in questo senso l'evidente insistenza con cui la Corte richiama l'eventualità di un'attivazione non solo delle ordinarie forme di controllo da parte dei giudici comuni, ma anche l'indicazione della possibilità di nuovi interventi dello stesso Giudice costituzionale, in particolare in sede di conflitto di attribuzione fra enti.³⁰ A parte, infatti, l'indicazione dello strumento del conflitto quale possibile ulteriore rimedio a tutela dell'effettivo rispetto della proposta interpretazione adeguatrice delle più volte citate norme

28 Cfr., ad es., le sentt. nn. 407/2002, 6/2004, 162/2004, 428/2004, 95/2005, 222/2006, 237/2006, 51/2008, 18/2009, 129/2009.

29 Una dimostrazione di tale "genetica" limitazione del giudizio della Corte in via principale è data dalla dichiarazione di inammissibilità della proposta censura di costituzionalità delle disposizioni statali impuginate in relazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione (ex art. 97 Cost.), "dal momento che, attraverso di essa, non si lamenta alcuna violazione delle competenze provinciali". Analoghe considerazioni possono essere svolte anche in relazione al conflitto di attribuzione.

30 Tale specificazione è ripetuta ben tre volte nell'arco di poche pagine (ed esattamente ai punti nn. 7, 9.1 e 10.2 del considerato in diritto).

legislative statali in relazione alle specifiche competenze statutarie delle Province autonome; l'eventualità di un nuovo giudizio di legittimità, questa volta in via incidentale, è di fatto evocato dalla specificazione della Corte in merito al controllo giurisdizionale operato dai giudici comuni (ai quali sembra, anzi, in qualche modo suggerire la strada da seguire).

Eppure, in attesa di ulteriori occasioni di intervento da parte della Corte che, vista la diffusione di provvedimenti sindacali alquanto “fantasiosi” e “creativi” forse non tarderà, un passaggio del ragionamento della Corte pare dover essere ulteriormente approfondito e meditato. Quando, infatti, il Giudice delle leggi specifica che la nozione di “sicurezza urbana” deve essere intesa come una sorta di sicurezza pubblica minore,³¹ lo fa specificando che, di conseguenza, i poteri esercitabili dai sindaci non sono quelli che concernono “lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome”. Se, però, in base al d.m. del 5 agosto 2008 si specifica che, come abbiamo già visto, il bene “sicurezza urbana” è tutelato attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, “del rispetto delle norme che regolano la vita civile”, tra tali norme ben potrebbero essere ricomprese anche le disposizioni, regionali e locali, rilevanti in materia di sicurezza in senso “lato” (quali quelle relative, ad esempio, ai servizi sociali, all'assistenza sanitaria o all'urbanistica), con i connessi poteri di polizia amministrativa.³²

In conclusione, allora, sembra dunque possibile accedere ad una diversa interpretazione della nozione di “sicurezza urbana”, valorizzando una lettura sistematica della nuova disciplina legislativa, in coerenza con le funzioni e le competenze riconosciute ai diversi livelli di governo dopo la riforma del Titolo V del 2001, e alla luce delle specifiche finalità evidenziate dallo stesso d.m. del 5 agosto 2008, con particolare riferimento al miglioramento delle condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale. Ci si riferisce, in particolare, ad una lettura che, in relazione alla sicurezza urbana, metta insieme le diverse dimensioni della sicurezza in senso “stretto” e della sicurezza in senso “lato”,³³ valorizzando le specifiche finalità delle diverse funzioni e competenze coinvolte da tale sintetica nozione, e nell'ambito dell'indispensabile individuazione delle necessarie forme di coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Tutto ciò, ancora una volta, non fa che rendere ancora più evidente la necessità di una rapida individuazione, da un lato, delle funzioni fondamentali degli enti locali³⁴ e, dall'altro, delle forme di coordinamento tra Stato e regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza.³⁵ Con tali provvedimenti, infatti, si potrà trovare il giusto equilibrio tra esigenze

31 Riprendo la terminologia utilizzata da A. Pajno, *op. cit.*, passim.

32 Quale, infatti, la concreta possibilità di un'esatta linea di confine tra le nuove competenze sindacali “ordinarie” attivate in materia di prevenzione e repressione dei reati (che abbisognano comunque del già citato riferimento alla difesa delle norme che regolano la convivenza civile) e le tradizionali competenze sindacali “ordinarie” attivate in materie come l'assistenza sociale, l'igiene o l'urbanistica (per loro stesa natura finalizzate ad un miglioramento delle condizioni di vivibilità, di convivenza civile e di coesione sociale, obiettivi, tutti, oggi espressamente ricondotti all'esercizio dei nuovi poteri dei sindaci in materia di sicurezza urbana)?

33 Per un approfondimento relativo alle diverse nozioni costituzionalmente rilevanti di “sicurezza”, sia consentito un rinvio a T.F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2008.

34 Da ultimo, si segnala che lo schema di d.d.l. approvato dal Consiglio dei ministri lo scorso 19 novembre 2009 prevede, tra le altre, quali funzioni fondamentali del comune quelle relative alla “attuazione delle misure relative alla sicurezza urbana” e “alla organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale” anche in relazione all'espletamento “dei relativi compiti di polizia amministrativa [...] inerenti ai settori di competenza comunale” (art. 2, primo comma, lett. r-t), aprendo forse la prospettiva di un superamento, in tale materia, del ruolo del sindaco quale ufficiale del Governo (su tali aspetti cfr. P. Bonetti, *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*, in corso di pubblicazione in questa *Rivista*, 2009).

35 Più volte evocate dalla stessa Corte costituzionale, con particolare riferimento all'art. 7 del d.p.c.m. del 12 settembre 2000, relativo all'individuazione delle risorse da trasferire a regioni ed enti locali per l'esercizio

di prevenzione e repressione criminale, in cui un ruolo centrale da parte dell'amministrazione statale è innegabile ed anzi necessaria e dovuta alla luce del dettato costituzionale (pur nelle necessarie forme di coordinamento operativo a livello locale); e gestione delle politiche di inclusione e coesione sociale, in cui un ruolo centrale è invece rivestito dai livelli di governo regionali e locali, pur nell'ambito di una tutela dei livelli essenziali delle prestazioni che deve essere garantita in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.).

* Professore associato di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Bologna.

delle funzioni in materia di polizia amministrativa (cfr., in particolare, le sentt. nn. 55/2001, 134/2004 e 105/2006).