

## Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017

*Tommaso F. Giupponi*

*L'articolo affronta le principali novità derivanti dal d.l. n. 14/2017, con particolare riferimento alla gestione della sicurezza urbana e alla previsione di specifiche forme di collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali in materia di sicurezza integrata. Sottolineando i profili di continuità con i precedenti interventi legislativi sul punto, vengono approfonditi i “nuovi” poteri sindacali di ordinanza e le misure di prevenzione introdotte in relazione alla tutela di determinati luoghi, che pongono nuovi problemi di coordinamento tra amministrazioni locali e amministrazione di pubblica sicurezza.*

### **1. Premessa. Il d.l. n. 14/2017 e il nuovo “pacchetto sicurezza”, tra continuità e discontinuità**

A distanza di quasi dieci anni dal primo “pacchetto sicurezza” (il d.l. n. 92/2008), il recente decreto legge n. 14/2017<sup>1</sup> interviene nuovamente in materia di sicurezza pubblica, attraverso tutta una serie di disposizioni di modifica, tra l'altro, del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS),<sup>2</sup> del Testo unico degli Enti locali (TUEL)<sup>3</sup>, del Codice del-

---

(1) Recante “Disposizioni in materia di sicurezza delle città”. Per un primo commento a tale intervento normativo si vedano, tra gli altri, S. BEDESSI, E. BEZZON, G. NAPOLITANO, M. ORLANDO, F. PICCIONI (a cura di), *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, Rimini, Maggioli, 2017; V. ITALIA (a cura di), *La sicurezza delle città*, Milano, Giuffrè, 2017; C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore, il Prefetto)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 18 luglio 2017, all'indirizzo [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

(2) R.d. n. 773/1931, con particolare riferimento all'art. 100, relativo al potere di sospensione o revoca delle licenze commerciali da parte del Questore per motivi di sicurezza e ordine pubblico.

(3) D.lgs. n. 267/2000, con particolare riferimento agli artt. 50 e 54 in materia di poteri sindacali di ordinanza.

la strada<sup>4</sup>, del Codice antimafia e delle misure di prevenzione<sup>5</sup>, nonché del Codice penale<sup>6</sup>. Pur rappresentando un intervento di ampia portata, rispetto ai precedenti “pacchetti”, quest’ultimo si caratterizza comunque per una maggiore delimitazione<sup>7</sup>, contenendo prevalentemente misure volte a disciplinare la gestione integrata delle politiche di sicurezza a livello territoriale, con particolare riferimento alla sicurezza urbana. Ad una prima analisi, infatti, il provvedimento normativo in questione mira non solo a rafforzare le attribuzioni del Sindaco (quale Ufficiale di Governo, ma anche come rappresentante della comunità locale) in tale delicato settore, ma cerca di attuare più efficaci forme di coordinamento tra Stato e autonomie regionali e locali nella gestione delle relative politiche integrate sul territorio, rappresentando una prima attuazione di quanto previsto dall’art. 118, comma 3, Cost.<sup>8</sup>.

A prescindere dalla complessa valutazione sulla reale “necessità e urgenza” di tutte le disposizioni contenute in tale intervento normativo, e quindi dalla concreta possibilità di un utilizzo dello strumento del decreto legge (alla luce della necessità, recentemente sottolineata dalla Corte costituzionale, che esso debba contenere «misure di immediata applicazione»<sup>9</sup>), tre appaiono le principali linee di intervento prefigura-

---

(4) D.lgs. n. 285/1992, con particolare riferimento all’art. 7, sui c.d. parcheggiatori abusivi.

(5) D.lgs. n. 159/2011, con particolare riferimento agli artt. 1 e 6, relativi alle misure di prevenzione personali di competenza del Questore (avviso orale e foglio di via obbligatorio) e di competenza del Tribunale (sorveglianza speciale di pubblica sicurezza).

(6) R.d. n. 1398/1930, con particolare riferimento all’art. 639 sul deturpamento e imbrattamento di cose altrui.

(7) Oltre al già citato d.l. n. 92/2008 (convertito in l. n. 125/2008), infatti, si ricordano il successivo d.l. n. 11/2009 (convertito in l. n. 38/2009), la l. n. 94/2009 nonché, da ultimo, il d.l. n. 187/2010 (convertito in l. n. 217/2010). Tali provvedimenti, infatti, intervenivano con una serie di misure “urgenti” in materia di sicurezza pubblica dal contenuto molto eterogeneo e non limitato solo all’ambito locale (dalla disciplina dell’immigrazione a quella della circolazione stradale, dalla legislazione penale alla disciplina del processo, dalla normativa sulle misure di prevenzione a quella relativa all’ordinamento penitenziario).

(8) In base al quale, tra l’altro, «La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *b*) del secondo comma dell’art. 117» (e cioè «immigrazione» e «ordine pubblico e sicurezza»). Per una ricostruzione dei rapporti tra i diversi soggetti coinvolti nella gestione della sicurezza a livello territoriale, sia consentito rinviare a T.F. GIUPPONI (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna, BUP, 2010.

(9) In questo senso, in particolare, la sent. n. 220/2013 (relativa alla riforma organica delle Pro-

te: a) la previsione, a distanza di più di quindici anni dalla riforma del Titolo V del 2001, di una prima serie di misure volte all'attuazione del già citato art. 118, comma 3, Cost., attraverso la definizione di un'articolata serie di strumenti relativi alla c.d. sicurezza integrata; b) la riforma dei poteri sindacali di ordinanza in materia di sicurezza urbana, di lotta al degrado del territorio e tutela del decoro cittadino, attraverso una nuova definizione legislativa dei rispettivi ambiti di intervento; c) l'introduzione di nuove misure di prevenzione personale, di competenza del Sindaco e del Questore, volte a garantire la piena fruibilità di determinati luoghi pubblici, caratterizzati da consistenti flussi di persone. Nel complesso, tuttavia, il decreto in commento si inserisce a pieno titolo nella recente tendenza legislativa volta a rafforzare il ruolo del Sindaco nella gestione della sicurezza urbana, sia nella veste di Ufficiale del Governo, sia quale rappresentante della comunità locale, riproponendo ancora una volta (come già accaduto per le ordinanze "libere" e per le c.d. "ronde") il problema del coordinamento dei suoi poteri con quelli delle altre amministrazioni coinvolte nella gestione della sicurezza sul territorio e, in particolare, con il Prefetto e il Questore, autorità provinciali di pubblica sicurezza.

## ***2. La sicurezza integrata e la prima attuazione dell'art. 118, comma 3, Cost.: una nuova stagione per i "patti"?***

Dal primo punto di vista, il d.l. n. 14/2017 disciplina «modalità e strumenti di coordinamento» tra Stato, Regioni ed Enti locali «in materia di

---

vince attuata da alcune disposizioni del d.l. n. 201/2011): «I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri"). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge [...], che enterebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa». Quale, però, la possibilità di considerare di «immediata applicazione», ad esempio, le disposizioni in materia di sicurezza integrata?

politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata», intesa come «l'insieme degli interventi assicurati» da ciascun livello territoriale «al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali»<sup>10</sup>. Come noto, le esigenze di coordinamento in materia di politiche della sicurezza sono state affrontate nel corso degli anni sotto diversi profili, a partire dall'ambito relativo alla c.d. sicurezza in senso «stretto»<sup>11</sup>. Già la legge n. 121/1981, nel riorganizzare complessivamente l'amministrazione di pubblica sicurezza, aveva previsto la possibilità, sul piano strutturale e operativo, che le autorità provinciali di pubblica sicurezza sollecitassero «la collaborazione delle amministrazioni locali» e mantenessero rapporti con i Sindaci dei rispettivi Comuni<sup>12</sup>. In senso analogo, la successiva legge n. 65/1986 ha stabilito la collaborazione della polizia municipale con le forze di polizia dello Stato, «previa disposizione del Sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità»<sup>13</sup>. Più in generale, era prevista la possibilità, per il Prefetto, di invitare a partecipare alle riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica anche «i responsabili [...] degli Enti locali interessati ai problemi da trattare», che quindi potevano occasionalmente intervenire in quello che veniva definito come «organo ausiliario di consulenza del Prefetto»<sup>14</sup>. Come noto, la progressiva importanza assunta da tale sede di coordinamento ha spinto successivamente il legislatore a modificare la composizione originaria del Comitato, inserendovi stabilmente anche il Sindaco del Comune capoluogo e il Presidente della Provincia<sup>15</sup>.

---

(10) Così l'art. 1 del d.l. n. 14/2017.

(11) Per una ricostruzione dei diversi aspetti rilevanti sul punto, si rimanda, tra gli altri, a V. ANTONELLI, *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini, Maggioli, 2010, p. 133 ss.; nonché, più di recente, a F. MINNI, C. DOMENICALI, *I patti per la sicurezza*, in N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli, 2014, p. 106 ss.

(12) Cfr. l'art. 15 della l. n. 121/1981.

(13) Cfr. l'art. 3 della l. n. 65/1986.

(14) Così, espressamente, il testo originario dell'art. 20 della l. n. 121/1981.

(15) Cfr. l'art. 1 del d.lgs. n. 279/1999, in base al quale la convocazione del Comitato, di com-

Successivamente, con particolare evidenza a partire dagli anni '90, si sono però affermate anche forme sostanzialmente consensuali di collaborazione tra forze di polizia e amministrazioni territoriali per la gestione della sicurezza in ambito locale: piani coordinati di controllo del territorio<sup>16</sup>, ma, soprattutto, protocolli di intesa, accordi e patti. Fondamentale, in questo senso, quanto previsto dal d.P.C.M. del 12 settembre 2000<sup>17</sup>, in base al quale «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità»<sup>18</sup>. Al Ministro dell'Interno, in questo senso, è riconosciuto il compito di promozione di tali forme di collaborazione tra Stato e autonomie regionali e locali, che vengono poi sottoposte all'attenzione della c.d. Conferenza unificata<sup>19</sup>. Secondo tale previsione, infatti, «il Ministro dell'Interno [...] promuove le iniziative occorrenti per incrementare la re-

---

petenza del Prefetto, «è in ogni caso disposta quando lo richiede il Sindaco del Comune capoluogo di Provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale».

(16) Previsti, a livello provinciale, dall'art. 12, ottavo comma, del d.l. n. 152/2001, convertito con modificazioni dalla legge n. 203/1991, e da attuarsi a cura dei competenti uffici di polizia anche in collaborazione con la polizia municipale «previa richiesta del Sindaco». Tali forme di coordinamento sono state dapprima estese ai Comuni di maggiore dimensione, previa intesa con i relativi Sindaci (art. 17, primo comma, della legge n. 128/2001), per poi essere estese, per specifiche esigenze, 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 per i Comuni «diversi da quelli dei maggiori centri urbani» (cfr. l'art. 7 del d.l. n. 92 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 125/2008, che rinvia ad un apposito d.m. l'indicazione delle procedure operative).

(17) Relativo all'individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire a Regioni ed Enti locali in relazione alle funzioni di polizia amministrativa.

(18) Cfr. l'art. 7, primo comma, del d.P.C.M. del 12 settembre 2000.

(19) Cfr. l'art. 7, secondo comma, del d.P.C.M. del 12 settembre 2000: «la Conferenza unificata [...] promuove, sentito il Ministro dell'Interno o su sua proposta, uno o più accordi tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, per lo svolgimento in forma coordinata delle attività di rispettiva competenza volte al perseguimento delle finalità del presente articolo».

ciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le Regioni e le amministrazioni locali in materia, anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano»<sup>20</sup>.

Nonostante tale tentativo di formalizzazione, rimasto sostanzialmente sulla carta, la prassi istituzionale ha visto un crescente utilizzo di variegati strumenti consensuali, di varia natura e denominazione, stipulati tra organismi statali di pubblica sicurezza e autonomie regionali e locali<sup>21</sup>.

Da ultimo, la legge n. 296/2006 ha stabilito che «per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, il Ministro dell'Interno e, per sua delega, i Prefetti possono stipulare convenzioni con le Regioni e gli Enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse Regioni e degli Enti locali». Anche sulla scia di tale disposizione, il successivo 20 marzo 2007 è stato sottoscritto il patto sulla sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI, seguito il 13 settembre 2008 dall'accordo tra il Ministero dell'Interno e la Consulta ANCI dei piccoli Comuni in materia di patti per la sicurezza.

La complessiva finalità di tali tipologie di intervento non è limitata agli aspetti operativi e di controllo del territorio in senso stretto, ma si estende fino alla previsione di forme di coordinamento nell'ambito di iniziative volte a migliorare complessivamente la qualità della vita nei centri urbani, attivando anche misure di prevenzione sociale, iniziative di riqualificazione del tessuto urbano, nonché strumenti di recupero del degrado sociale e urbano. Tutto questo allora evidenzia quella che è stata definita una «visione plurale della sicurezza», in cui essa è percepita «come un bene pubblico realizzato in maniera integrata»<sup>22</sup>.

---

(20) Così, in particolare, l'art. 7, comma 3, del d.P.C.M. del 12 settembre 2000.

(21) Si vedano, sul punto, i dati ricordati da V. ANTONELLI, *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, cit., p. 135, che sottolinea come, in un decennio (1997-2006), siano stati stipulati circa 400 strumenti pattizi, con varia denominazione e in molti casi non riconducibili ad un modello unitario. Per i dati relativi alla c.d. seconda stagione dei patti (a partire dal 2006/2007), si veda C. DOMENICALI, F. MINNI, *I patti per la sicurezza*, cit., in particolare p. 117 ss.

(22) Così V. ANTONELLI, *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, cit., p. 164. Per un'analisi dei principali contenuti di tali accordi si rimanda, ancora una volta, a V. ANTONELLI, *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, cit., in particolare pag.

Per superare la frammentarietà di tale variegata esperienza, lo strumento costituzionalmente più idoneo appare quindi senz'altro la legge di coordinamento in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 118, comma 3, Cost.<sup>23</sup>. Quest'ultima disposizione, pur prevedendo espressamente forme di coordinamento solamente tra Stato e Regioni, non può non incidere anche sulle funzioni degli Enti locali. Come è stato notato, infatti, la già citata legislazione regionale in materia di politiche integrate di sicurezza ha ampiamente previsto ed incentivato, ad esempio, l'esercizio in forma associata delle funzioni di polizia locale, al fine di garantirne «uno svolgimento omogeneo e coordinato»<sup>24</sup>. Tale finalità, evidentemente, non sembra dunque poter rimanere estranea alle citate forme di coordinamento tra Stato e Regioni.

Dal canto suo, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte sottolineato l'importanza di tali forme di coordinamento, ribadendone però la responsabilità in capo allo Stato. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, appare certamente auspicabile che si sviluppino «forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli Enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio»; tuttavia «le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati»<sup>25</sup>.

---

147 ss.; nonché a C. DOMENICALI, F. MINNI, *I patti per la sicurezza*, cit., in particolare p. 120 ss.

(23) Sul punto, si veda P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1121 ss.

(24) Cfr. L. MEZZETTI, *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale: il ruolo delle autonomie territoriali*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, p. 94; P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, cit., p. 1159 ss.

(25) Così la sent. n. 134/2004, su cui si veda P. BONETTI, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e regioni in materia di ordine pubblico e di sicurezza*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1168 ss. Sul punto, in senso sostanzialmente analogo, vedi anche le successive sentt. nn. 105/2006, 167/2010 e 35/2011. In particolare, secondo la prima decisione citata, che si richiama anche al-

A tal fine, «anche in attuazione dell'art. 118, comma 3, della Costituzione», il d.l. n. 14/2017 prevede tutta una serie di strumenti di coordinamento<sup>26</sup>, a partire dall'adozione di «linee generali» per la promozione della sicurezza integrata, adottate dalla Conferenza Unificata su proposta del Ministro dell'Interno, e volte ad individuare strumenti di collaborazione tra le forze di polizia statali e locali, con particolare riferimento allo scambio informativo, all'interconnessione delle rispettive sale operative a livello territoriale e alla previsione di forme integrate di aggiornamento professionale<sup>27</sup>.

Sulla base e in attuazione di tali «linee generali», lo Stato e le Regioni (oltre che le Province autonome) possono concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata sul territorio, con particolare riferimento alla previsione di interventi a sostegno dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale, di sostegno finanziario ai Comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa e di rafforzamento dei presidi di sicurezza sul territorio da parte delle forze di polizia statali<sup>28</sup>.

Infine, a livello locale e in coerenza con le «linee generali», i Sindaci e

---

la precedente sent. n. 55/2001, «nella prospettiva di una completa ed articolata attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e locali ed istituzioni statali [...] non può escludersi che l'ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica [...] volte, evidentemente, a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, auspicabili e suscettibili di trovare il loro fondamento anche in accordi fra gli enti interessati, oltre che nella legislazione statale». Tuttavia, vedi ora anche quanto affermato dalla recente sent. n. 226/2010, secondo la quale l'art. 118, terzo comma, Cost. «prevede una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni» in materia, tra l'altro, di ordine pubblico e sicurezza, «ma non implica che qualunque legge dello Stato che contenga disposizioni riferibili a tali materie debba sempre e comunque provvedere in tal senso».

(26) Su tali aspetti del decreto si vedano le osservazioni di C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore, il Prefetto)*, cit., in particolare p. 11 ss.; e di S. BEDESSI, *Il nuovo modello di partenariato interistituzionale e il coordinamento delle politiche di sicurezza urbana fra Enti locali, Regioni e Stato*, in S. BEDESSI, E. BEZZON, G. NAPOLITANO, M. ORLANDO, F. PICCIONI (a cura di), *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, cit., p. 11 ss.

(27) Così, in particolare, l'art. 2 del d.l. n. 14/2017.

(28) Cfr. l'art. 3 del d.l. n. 14/2017.

i Prefetti possono stipulare «patti» per la sicurezza urbana<sup>29</sup>, nel rispetto di specifiche «linee guida» adottate dalla Conferenza Stato-Città, su proposta del Ministro dell'Interno, al fine di: a) prevenire e contrastare la criminalità diffusa e predatoria nella zone maggiormente interessate da degrado, anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni di volontari e di sistemi di videosorveglianza (per cui si prevede lo stanziamento di apposite risorse finanziarie); b) promuovere e tutelare la legalità, attraverso iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, con particolare riferimento all'occupazione abusiva di immobili, al commercio di beni contraffatti e ad altri comportamenti che impediscano la libera fruizione degli spazi pubblici; c) promuovere il rispetto del decoro urbano, con particolare riferimento alle aree urbane su cui siano insediati plessi scolastici e universitari, musei, aree archeologiche o protette, parchi pubblici e altri luoghi «interessati da consistenti flussi turistici»; d) promuovere l'inclusione sociale attraverso interventi volti ad eliminare i fattori di marginalità e di esclusione sociale, anche in collaborazione con le associazioni del «privato sociale»<sup>30</sup>.

Parallelamente, si prevede la creazione di un Comitato metropolitano per la sicurezza urbana, presieduto dal Prefetto e dal Sindaco della Città metropolitana, e composto dai Sindaci dei Comuni del territorio interessato, con compiti di analisi, valutazione e confronto in materia di sicurezza urbana, ferme restando, però, le competenze del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica<sup>31</sup>.

Dunque un assetto che sembra muoversi su due binari paralleli, aventi entrambi un punto di riferimento essenziale nelle «linee generali» per la

---

(29) Definita, dall'art. 4 del d.l. n. 14/2017, come «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze».

(30) In questo senso l'art. 5 del d.l. n. 14/2017.

(31) Cfr. l'art. 6 del d.l. n. 14/2017, il quale prevede che tale Comitato sia «copresieduto» da Prefetto e Sindaco metropolitano, i quali potranno anche invitare a partecipare alle riunioni «soggetti pubblici o privati dell'ambito territoriale interessato».

promozione della sicurezza integrata, a partire dalle quali potranno essere successivamente conclusi, da un lato, specifici «accordi per la promozione della sicurezza integrata» tra Stato, Regioni e Province autonome e, dall'altro, i «patti per l'attuazione della sicurezza urbana» tra Prefetti e Sindaci; questi ultimi, tuttavia, dovranno rispettare anche le specifiche «linee guida» in materia. In attesa che vengano adottati tutti gli atti volti a completare il *puzzle* della gestione integrata a livello territoriale delle politiche di sicurezza, un dato sembra emergere con evidenza: l'intenzione del legislatore di individuare nella sicurezza urbana uno degli anelli della più ampia sicurezza integrata, cui concorrono tutti i livelli territoriali di governo, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze. Proprio per questo appare necessario che i rapporti tra i due canali di intervento appena citati siano ben coordinati e definiti nei loro rispettivi rapporti, anche per evitare possibili duplicazioni o sovrapposizioni nell'ambito dell'articolato strumentario pattizio ora previsto. Analogamente, dovranno ben individuarsi il ruolo e le funzioni del nuovo Comitato metropolitano per la sicurezza urbana per evitare che, nella genericità delle sue attuali attribuzioni legislative, possa ridursi ad un organismo puramente simbolico o ad una sostanziale duplicazione dell'omologo Comitato provinciale (ben più strutturato e con competenze meglio indicate dal legislatore)<sup>32</sup>.

### ***3. La riforma del potere sindacale di ordinanza in materia di sicurezza urbana: problemi definitivi e possibili sovrapposizioni tra l'art. 50 e l'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000***

Il secondo settore di intervento, come già anticipato, riguarda invece i poteri sindacali di ordinanza, con particolare riferimento alla sicurezza urbana. Il decreto, anche alla luce delle indicazioni della sent. n. 115/2011 della Corte costituzionale, cerca di individuarne meglio i presupposti e gli ambiti di intervento, riproponendo, però, alcuni dub-

---

(32) Per una ricostruzione del ruolo e delle funzioni svolte da tale organo, si veda F. CONTE, *Il Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica*, in N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, cit., p. 36 ss.; nonché, più di recente, A. CHIUSOLO, *Prefetto, Questore e Autorità locali: responsabilità a confronto nella gestione territoriale della pubblica sicurezza*, in T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'Amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi*, Bologna, 2017.

bi sollevati in merito al precedente “pacchetto” sicurezza del 2008<sup>33</sup>, in parte dichiarato illegittimo<sup>34</sup>.

Come noto, con tale decisione la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del TUEL (modificato dal d.l. n. 92/2008) limitatamente alla locuzione «anche» inserita prima delle parole «contingibili e urgenti»<sup>35</sup>. Secondo il giudice delle leggi, infatti, i rinnovati poteri sindacali “ordinari” in materia di sicurezza urbana non erano in nulla assimilabili alle tradizionali ordinanze contingibili e urgenti e, di conseguenza, non consentivano alcuna deroga alle norme legislative o regolamentari vigenti. Tuttavia, alla luce della formulazione della norma in questione, tali ordinanze si presentavano «come esercizio di una discrezionalità praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal legislatore nell'esigenza di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana».

Tale previsione, secondo la Corte, contrastava però con il principio di

(33) Su tale intervento legislativo si vedano, tra gli altri, A. LORENZETTI, S. ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Napoli, Jovene, 2009; V. ITALIA, *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Milano, Giuffrè, 2010, in particolare p. 3 ss.; T.F. GIUPPONI, *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e “ronde”*, in *questa Rivista*, 4, 2011, p. 707 ss.; S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei Sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2013; nonché il fascicolo monografico de *Le Regioni*, 1-2, 2010.

(34) Per un primo commento a tale decisione, si vedano A. CARDONE, *L'incostituzionalità della riforma sulle ordinanze sindacali, tra “presupposizione legislativa” e “conformità alla previa legge”: un doppio regime per la riserva relativa?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2011; P. CERBO, *Principio di legalità e “nuove ed inedite” fattispecie di illecito create dai Sindaci*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, p. 215 ss.; M. CARRER, *Le ordinanze dei sindaci e la scorciatoia della Corte*, nonché S. PARISI, *Dimenticare Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sent. n. 115/2011*, entrambi in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Sul punto, vedi anche M. MORVILLO, *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana: dottrina e prassi “anche” dopo la sent. n. 115/2011*, in N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, cit., p. 81 ss.

(35) «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». Contemporaneamente, il successivo comma 4-bis prevede che «con decreto del Ministro dell'Interno è disciplinato l'ambito di applicazione» dei poteri sindacali in questione, «anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana».

legalità in senso sostanziale che, «base dello Stato di diritto», non consente l'attribuzione da parte del legislatore di poteri amministrativi assolutamente indeterminati. Una conferma in questo senso si avrebbe dallo stesso tenore dell'art. 23 Cost., che autorizza l'imposizione di obblighi da parte dell'autorità esclusivamente sulla base di previe disposizioni di legge, alla luce della loro incidenza sulla sfera generale di libertà dei singoli cittadini. L'ormai consolidata ricostruzione della citata riserva di legge come riserva relativa, infatti, «non relega [...] la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa in bianco [...], senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa». Infine, secondo il giudice delle leggi, a sanare l'indeterminatezza della disposizione in questione, non sarebbe servito nemmeno il d.m. del 5 agosto 2008, dal momento che esso appare espressione della stessa discrezionalità amministrativa che si vorrebbe limitare, non potendo in alcun modo soddisfare la riserva di legge<sup>36</sup>. Dunque, il potere sindacale di ordinanza non contingibile e urgente introdotto dalla legge n. 125/2008 «viola la riserva di legge relativa di cui all'art. 23 Cost.», espressione di un vero e proprio «principio supremo dello Stato di diritto»<sup>37</sup>.

Anche alla luce delle indicazioni della Corte, il d.l. n. 14/2017 si preoccupa di offrire una definizione degli ambiti di intervento sia delle ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica sia di quelle relative alla sicurezza urbana direttamente a livello primario, superando sul punto il rinvio al già citato d.m. del 5 agosto 2008<sup>38</sup>. Secondo le indica-

---

(36) Solo se le limitazioni e gli indirizzi contenuti nel decreto ministeriale fossero stati inseriti nell'ambito di «un atto di valore legislativo», continua la Corte, sarebbe stato possibile «valutare la loro idoneità a circoscrivere la discrezionalità amministrativa dei Sindaci [...] senza incorrere in un vizio logico di autoreferenzialità».

(37) A tali motivazioni la Corte costituzionale aggiunge anche la violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e dell'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in assenza di una «matrice legislativa unitaria» di riferimento, a garanzia dei cittadini. Si apre, quindi, il problema di valutare la sorte delle ordinanze sindacali di ordinaria amministrazione sin qui adottate, che sembrano aver perso il loro fondamento legislativo e (conseguentemente) appaiono esposte a profili di illegittimità.

(38) Sul punto, tra gli altri, si vedano C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore, il Prefetto)*, cit., p. 17 ss.;

zioni del nuovo art. 54, comma 4-*bis*, del TUEL<sup>39</sup>, infatti, le prime sono dirette a «tutelare l'integrità fisica della popolazione», mentre le seconde sono finalizzate a «prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminali o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti».

Appare dunque evidente lo sforzo di circoscrivere e delimitare meglio l'ambito di intervento del Sindaco quale Ufficiale del Governo in materia di «sicurezza urbana», in sostanziale coerenza con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale che ha più volte sottolineato come tale nozione debba essere ricondotta alla competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, *ex art.* 117, comma 2, lett. *b*), Cost., riconducibile essenzialmente all'attività di prevenzione e repressione dei reati<sup>40</sup>. Parallelamente, come in parte già anticipato, il d.l. n. 14/2017 offre però una definizione generale di «sicurezza urbana», in parte diversa e di più ampia portata, la quale dovrà quindi essere coordinata con la più ristretta area di intervento del potere sindacale di ordinanza.

L'art. 4, infatti, stabilisce che «ai fini del presente decreto, si intende per sicurezza urbana il bene pubblico che, afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei si-

---

A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *Federalismi.it*, 17, 2017; G. NAPOLITANO, *Le ordinanze del Comune: partizione ed organizzazione delle competenze e dei relativi ambiti di operatività*, in S. BEDESSI, E. BEZZON, G. NAPOLITANO, M. ORLANDO, F. PICCIONI (a cura di), *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, cit., p. 95 ss.

(39) Così come modificato dall'art. 8 del d.l. n. 14/2017.

(40) In questo senso, in particolare, le sentt. nn. 196/2009 e 226/2010. Su tali decisioni si veda no P. BONETTI, *La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei Sindaci in materia di sicurezza urbana e l'opinabile sopravvivenza dei Sindaci quali "Ufficiali di Governo"*; T.F. GIUPPONI, "Sicurezza urbana" e ordinanze sindacali: un primo (e inevitabilmente parziale) vaglio del giudice delle leggi, entrambi in *Le Regioni*, 6, 2009, rispettivamente p. 1403 ss. e p. 1421 ss.; S. ROSSI, *Ronde e disagio sociale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); nonché, volendo, T.F. GIUPPONI, *La Corte "dimezza" le ronde, in attesa dell'attuazione dell'art. 118, terzo comma, Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 2590 ss.

ti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze». La sicurezza urbana qui evocata (in sostanziale continuità con quanto già previsto dal d.m. del 5 agosto 2008) appare quindi un anello della già citata sicurezza integrata (una sorta di sicurezza integrata "minore"), non limitandosi ad intervenire nel tradizionale ambito di competenza statale dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma chiamando in causa anche le competenze (legislative e amministrative) degli altri livelli di governo, quale sicurezza intesa in senso lato. Quale, allora, l'esatta individuazione dell'ambito di intervento delle ordinanze sindacali?

Il decreto legge in commento, però, non si limita a modificare l'art. 54, comma 4, TUEL sul potere di ordinanza contingibile e urgente a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, ma interviene anche sui poteri di ordinanza di cui all'art. 50, comma 5, TUEL che, come noto, autorizza il Sindaco ad adottare provvedimenti contingibili e urgenti «in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica di interesse esclusivamente locale»<sup>41</sup>. L'art. 8 del d.l. n. 14/2017, infatti, modificando l'art. 50 TUEL, stabilisce ora che il Sindaco possa intervenire quale rappresentante della comunità locale anche «in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche».

Si ampliano, quindi, i casi in cui il Sindaco può intervenire con ordinanze contingibili e urgenti quale rappresentante della comunità locale

---

(41) «In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica di interesse esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal Sindaco, quale rappresentante della comunità locale» (art. 50, comma 5, d.lgs. n. 267/2000).

e nell'esercizio delle sue competenze amministrative, al di fuori di ogni vincolo gerarchico nei confronti del Prefetto e del Ministro dell'Interno che lo caratterizza invece quale Ufficiale del Governo, in relazione alle ordinanze *ex art.* 54, comma 4, TUEL<sup>42</sup>. Tuttavia, come è stato ben messo in evidenza anche dai primi commentatori<sup>43</sup>, non appare sempre agevole il confine tra i due rinnovati poteri di ordinanza sindacale, motivo per cui i rischi di sovrapposizione e duplicazione di interventi non sembrano affatto esclusi; il caso dei provvedimenti in grado di incidere, a tutela della quiete pubblica, sugli orari di apertura degli esercizi commerciali che vendono o somministrano bevande alcoliche appare particolarmente significativo.

In questo ambito, infatti, il Sindaco sembra poter intervenire contemporaneamente a diverso titolo: da un lato, quale Ufficiale del Governo, potrà adottare ordinanze contingibili e urgenti per finalità di prevenzione di possibili episodi di violenza «legati all'abuso dell'alcool»; dall'altro, quale rappresentante della comunità locale, al fine di tutelare la tranquillità e il riposo dei residenti. In aggiunta a tali interventi contingibili e urgenti, il Sindaco, quale rappresentante della comunità locale, può ora adottare anche provvedimenti «ordinari» di limitazione, per non oltre 30 giorni, degli orari di vendita e somministrazione di alcolici al fine di assicurare (tra l'altro) «il soddisfacimento delle esigenze della tranquillità e del riposo dei residenti» in determinate aree della città caratteriz-

---

(42) Che, come noto, devono essere «comunicate» al Prefetto (autorità provinciale di pubblica sicurezza) proprio per garantire la predisposizione delle misure necessarie alla loro attuazione. Prefetto che, in caso di inerzia del Sindaco, può sostituirsi ad esso con propri provvedimenti (oltre che annullare le ordinanze sindacali ritenute contrarie alla legge: cfr. la sent. n. 3076/2008 del Consiglio di Stato), in un settore in cui il Ministro dell'Interno (quale Autorità nazionale di pubblica sicurezza) può adottare atti di indirizzo nei confronti dei Sindaci. Su tali aspetti si veda E.C. RAFFIOTTA, *Il problematico ruolo del Sindaco "garante" della sicurezza urbana: tra istanze locali e competenze statali*, in N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, cit., p. 62 ss.; E. PATTARO, *Il Sindaco: quali responsabilità nell'ambito dell'Amministrazione di pubblica sicurezza?*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 4, 2016, all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

(43) Si vedano, in particolare, le osservazioni di C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore, il Prefetto)*, cit., p. 20 ss.; e di A. MANZONI, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, cit., p. 25 ss., all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

zate da afflusso particolarmente rilevante di persone<sup>44</sup>. Infine, in base a quanto già previsto dall'art. 54, comma 6, TUEL, «il Sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali» in casi di emergenza «connessi con l'inquinamento [...] acustico [...] o per motivi di sicurezza urbana», adottando le già citate ordinanze contingibili e urgenti.

Sullo sfondo, in ogni caso, rimane sempre il problema dell'esatta definizione dei presupposti che possono giustificare l'adozione dei nuovi provvedimenti sindacali, sia per l'art. 50 sia per l'art. 54 del TUEL. Alcune delle indicazioni e delle finalità appena ricordate, infatti, appaiono indeterminate al punto da porre in dubbio la compatibilità con quanto stabilito dalla Corte costituzionale dalla già citata sent. n. 115/2011 in merito al rispetto del principio di legalità sostanziale: si pensi, solo per fare un esempio, ai concetti di «decoro» e di «vivibilità urbana», ma anche ai «fenomeni di abusivismo» o a quelli di «illegalità», che rischiano di essere talmente vaghi da riconoscere in capo al Sindaco una discrezionalità di intervento eccessivamente ampia.

---

(44) Così l'art. 8 del d.l. n. 14/2007, introducendo il comma 7-bis all'art. 50 del d.lgs. n. 267/2000: «Il Sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, nel rispetto dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, può disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche». A tal proposito si ricorda che, in materia di orari degli esercizi commerciali, il comma 7 del medesimo articolo prevede in via generale che «il Sindaco [...] coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali», con una disposizione che, alla luce della liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, deve ora essere coordinata con quanto disposto dall'art. 3 del d.l. n. 138/2011 (convertito in l. n. 148/2011) e dall'art. 31 del d.l. n. 201/2011 (convertito in l. n. 214/2011). In base alla prima disposizione, infatti, la libertà di iniziativa economica privata e la conseguente attività possono essere limitate solo in presenza di alcuni specifici motivi, tra i quali rientrano i possibili danni alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e il contrasto con l'utilità sociale; secondo la seconda, invece, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura (compresi gli orari di apertura), ad esclusione di quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, compreso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Su tali aspetti (anche se con specifico riferimento agli esercizi commerciali dove siano installate apparecchiature per il gioco) si vedano anche le sentt. nn. 3271/2014 e 3272/2014 del Consiglio di Stato, oltre che la sent. n. 220/2014 della Corte costituzionale (su cui cfr. S. Rossi, *Una pronuncia di rigetto in rito ed una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri*, in *Le Regioni*, 2, 2015, p. 427 ss.).

Da ultimo, si pone nuovamente (come già nel 2008) anche il problema dei rapporti tra Sindaco e Consiglio nell'ambito della forma di governo comunale. La già citata previsione di provvedimenti sindacali "ordinari" in materia di tutela della tranquillità e della quiete dei residenti, oltre che dell'ambiente e del patrimonio culturale, dovrà infatti essere interpretata in modo da non sottrarre al Consiglio i suoi tradizionali poteri normativi. Frutto di questa consapevolezza, allora, appare il nuovo art. 50, comma 7-ter, TUEL, in base al quale in questo ambito «i Comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente Testo Unico». Tuttavia, ancora una volta, l'esatto confine tra provvedimenti sindacali ordinari e regolamenti comunali rischia di essere lasciato alle concrete prassi amministrative adottate a livello locale, con conseguenze non sempre chiare dal punto di vista della tutela delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte.

#### *4. I nuovi poteri di prevenzione di Sindaco e Questore: l'ordine di allontanamento, il divieto di accesso a determinati luoghi e il rischio di presunzioni astratte di pericolosità*

Il terzo ambito in cui intervengono diverse disposizioni del decreto riguarda la previsione di un'articolata serie di nuove (e in parte atipiche) misure di prevenzione personale<sup>45</sup>, in parte riconducibili alla tipologia di strumenti già prevista in via generale dal d.lgs. n. 159/2011 (Codice antimafia e delle misure di prevenzione)<sup>46</sup> e, più nello specifico, dalla l. n. 401/1989 relativa allo svolgimento di manifestazioni sportive<sup>47</sup>.

---

(45) Cfr. C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "Daspo" urbano*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5, 2017, p. 175 ss., all'indirizzo [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); M. ORLANDO, *Disposizioni a tutela della sicurezza e del decoro: ordine di allontanamento e divieto di accesso*, in S. BEDESSI, E. BEZZON, G. NAPOLITANO, M. ORLANDO, F. PICCIONI (a cura di), *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, cit., p. 127 ss.

(46) Si pensi, ad esempio, al foglio di via obbligatorio di competenza del Questore, di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 159/2011. Sulle misure di prevenzione si vedano, tra gli altri, F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali*, Milano, Giuffrè, 2012; F. BRIZZI, P. PALAZZO, A. PERDUCA (a cura di), *Le nuove misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Rimini, Maggioli, 2012; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, Giuffrè, 2012.

(47) Con specifico riferimento alla disciplina del divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive, di cui all'art. 6 della l. n. 401/1989. Sul punto, da ultimo, cfr. N. GALLO,

Ci si riferisce, in particolare, all'introduzione di due misure<sup>48</sup>: a) l'ordine di allontanamento, di competenza del Sindaco<sup>49</sup>; b) il divieto di accesso, di competenza del Questore<sup>50</sup>. Entrambe le misure sono finalizzate alla tutela di determinati luoghi considerati particolarmente "sensibili", quali stazioni ferroviarie, porti, aeroporti e infrastrutture del trasporto pubblico locale, oltre che (se previsto dai regolamenti locali di polizia urbana) scuole, siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali e culturali o comunque luoghi «interessati da consistenti flussi turistici» o adibiti a verde pubblico<sup>51</sup>. Il decreto legge n. 14/2017, infatti, prevede che chiunque ponga in essere «condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione» di a-

---

R. MASSUCCI (a cura di), *La sicurezza negli stadi. Profili giuridici e risvolti sociali*, Milano, Franco Angeli, 2011; F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali*, cit., in particolare p. 411 ss.; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 241 ss.; C. FORTE, *Le misure anti violenza nelle manifestazioni sportive tra innovazioni legislative ed elaborazione giurisprudenziale*, Torino, Giappichelli, 2015.

(48) L'art. 13 del d.l. n. 14/2017, infatti, prevede anche misure di contrasto allo spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici, aperti al pubblico o di pubblici esercizi, prevedendo che il Questore possa disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso a tali luoghi (e di stazionamento nelle immediate vicinanze) «nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'articolo 73 del Testo Unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287». La durata di tale divieto non può essere inferiore ad un anno, né superiore a cinque, e nei confronti dei soggetti già condannati in via definitiva negli ultimi tre anni il divieto stesso potrà essere accompagnato da altre specifiche misure (obbligo di comparire presso gli uffici di polizia; divieto di allontanamento dal Comune di residenza; obbligo di rientrare nella propria abitazione prima di un determinato orario), per le quali però è necessaria la convalida da parte dell'autorità giudiziaria. A ben vedere, tali disposizioni sembrano reintrodurre, pur con alcune modifiche, le misure già previste dall'art. 75-bis del d.P.R. n. 309/1990 (dichiarato di recente illegittimo con la sent. n. 94/2016 della Corte costituzionale perché frutto di un emendamento del tutto estraneo all'originario decreto legge del Governo), ma, per la loro specificità, esulano dalle riflessioni proposte in questa sede. Sul punto cfr. C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "Daspo" urbano*, cit., p. 197 ss.

(49) Art. 9, d.l. n. 14/2017.

(50) Art. 10, d.l. n. 14/2017.

(51) Sul punto, si vedano le osservazioni di M. ORLANDO, *Disposizioni a tutela della sicurezza e del decoro: misure a tutela di particolari luoghi*, in S. BEDESSI, E. BEZZON, G. NAPOLITANO, M. ORLANDO, F. PICCIONI (a cura di), *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, cit., p. 117 ss.

li luoghi e infrastrutture non solo sia soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria che va da 100 a 300 euro, ma che debba essere ordinato allo stesso dal Sindaco, con provvedimento motivato, l'allontanamento dai luoghi in cui è stato commesso il fatto. Analogo provvedimento di allontanamento è disposto nei confronti di chi, nei medesimi luoghi, si renda responsabile di ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, commercio abusivo o svolga abusivamente l'attività di parcheggiatore (tutte fattispecie già punite con apposite sanzioni amministrative pecuniarie)<sup>52</sup>. L'ordine, che deve essere motivato, ha un'efficacia di quarantotto ore dall'accertamento del fatto e, in caso di una sua violazione, la sanzione amministrativa pecuniaria prevista è aumentata del doppio.

Di fronte ad una reiterazione delle condotte in questione e «qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza», il Questore può disporre, con provvedimento motivato, il divieto di accesso ad uno o più dei luoghi indicati per un periodo non superiore a sei mesi. La durata del provvedimento, in ogni caso, sarà da sei mesi a due anni nel caso in cui le condotte siano commesse da soggetti condannati in via definitiva o in appello negli ultimi cinque anni per reati contro la persona o contro il patrimonio<sup>53</sup>. In questo ultimo caso, tuttavia, la misura dovrà essere convalidata dall'autorità giudiziaria, analogamente a quanto previsto dalla disciplina relativa al c.d. DASPO sportivo, richiamata espressamente sul punto dal d.l. n. 14/2017 «in quanto compatibile»<sup>54</sup>.

---

(52) Il decreto si riferisce, specificamente, agli artt. 688 e 726 c.p. (ubriachezza; atti contrari alla pubblica decenza), all'art. 29 del d.lgs. n. 114/1998 (esercizio abusivo del commercio), nonché all'art. 7, comma 15-*bis*, del d.lgs. n. 285/1992 (esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore o guardiamacchine).

(53) Così, in particolare, prevede l'art. 10, commi 2 e 3, d.l. n. 14/2017, in base al quale, «qualora il responsabile sia soggetto minorenni, il Questore ne dà notizia al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni».

(54) In questo senso l'art. 10, comma 4, d.l. n. 14/2017: «In relazione al provvedimento di cui al comma 3 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 6, commi 2-*bis*, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401». Pertanto, il provvedimento del Questore dovrà essere immediatamente comunicato al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale competente, il quale (se ritiene sussistenti i relativi presupposti) potrà chiederne la convalida al Giudice per le indagini preliminari entro quarantotto ore dalla notifica del

Infine è previsto che il Sindaco debba trasmettere copia del provvedimento di allontanamento al Questore, oltre che segnalare la circostanza ai servizi socio-sanitari (ove necessario)<sup>55</sup>; contemporaneamente si stabilisce che, adottando il divieto di accesso, il Questore debba individuare «modalità applicative [...] compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto»<sup>56</sup>.

Nel complesso, quindi, tre diverse modalità operative: 1) l'ordine di allontanamento, di competenza del Sindaco, misura amministrativa di prevenzione della durata di quarantotto ore, automatico e sostanzialmente accessorio rispetto alla sanzione amministrativa irrogata per aver impedito l'accesso o la fruizione degli specifici luoghi indicati dal decreto stesso o dai regolamenti di polizia urbana; 2) il divieto di accesso ai medesimi luoghi, di competenza del Questore, misura amministrativa di prevenzione della durata non superiore a sei mesi, adottato nel caso di reiterazione delle citate condotte e qualora ne possa derivare un pericolo per la sicurezza pubblica; 3) il divieto di accesso ai medesimi luoghi, misura giudiziaria di prevenzione della durata dai sei mesi ai due anni, adottato dal Questore ma di cui il Pubblico Ministero dovrà chiedere la convalida al giudice entro quarantotto ore dalla notifica, che potrà o meno convalidarlo entro le successive quarantotto ore.

Appare evidente la scelta del legislatore di modulare il sistema di garanzie previste per i destinatari delle diverse misure proporzionalmente all'intensità delle stesse, passandosi dalla mera esposizione delle motivazioni che fondano l'adozione dell'ordine di allontanamento, alla richiesta di una valutazione della reale pericolosità per la sicurezza delle condotte medesime in relazione al divieto di accesso amministrativo, fino alla previsione della necessità di una convalida giudiziaria del provvedimento del Questore relativo ai già citati soggetti condannati per reati contro la persona o il patrimonio. An-

---

provvedimento all'interessato. Il giudice, a sua volta, potrà convalidare o meno il provvedimento nelle successive quarantotto ore.

(55) Cfr. l'art. 10, comma 1, d.l. n. 14/2017.

(56) Art. 10, comma 2, d.l. n. 14/2017.

che in quest'ultimo caso, tuttavia, l'ampia durata del provvedimento non sembra incidere in modo diretto sulla libertà personale, garantita dall'art. 13 Cost., a differenza di quanto previsto dall'art. 6, comma 2, della l. n. 401/1989 o dall'art. 13, comma 3, dello stesso d.l. n. 14/2017: in questi ultimi casi, infatti, al divieto di accesso è previsto si possano accompagnare una serie di ulteriori misure (in parte riprese anche dalla disciplina della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e dell'obbligo di soggiorno)<sup>57</sup> che, nel complesso, appaiono in grado di essere equiparate ad un, seppur temporaneo, *status detentionis*<sup>58</sup>, quali l'obbligo di comparire presso gli uffici di polizia, il divieto di allontanamento dal Comune di residenza o l'obbligo di rientrare nella propria abitazione prima di un determinato orario. Tuttavia, le disposizioni in commento ripropongono la *vexata quaestio* dei presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione, considerate quali misure *ante o praeter delictum*. Senza poter qui ripercorrere le tappe, legislative, giurisprudenziali e dottrinali, che hanno progressivamente "giurisdizionalizzato" le misure di prevenzione (tradizionalmente appartenenti all'area del c.d. diritto di polizia), basti qui sottolineare come il legislatore, anche alla luce di esplicite indicazioni della Corte costituzionale, le abbia progressivamente circondate di tutta una serie di presupposti volti a valutare la pericolosità dei soggetti destinatari delle stesse sulla base di elementi il più possibile oggettivi e fattuali. Per garantirne una disciplina compatibile con i principi costituzionali, infatti, le misure di prevenzione non possono essere adottate sulla base di semplici "sospetti", o alla luce di determinate caratteristiche "soggettive" dei destinatari, ma richiedono un'oggettiva valutazione dei fatti che escluda decisioni del tutto soggettive ed arbitrarie<sup>59</sup>.

---

(57) Di cui agli artt. 6 ss., d.lgs. n. 159/2011.

(58) Sulla scia di quanto stabilito anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 11/1956 relativa alla misura dell'ammonizione, allora prevista dagli artt. 164-176 del TULPS del 1931.

(59) Si ricordano, in particolare, le sentt. nn. 2/1956 (sul rimpatrio obbligatorio o per traduzione di persone sospette), 23/1964 (sugli «oziosi e vagabondi») e 177/1980 (sulla categoria dei «proclivi a delinquere»). In particolare, in occasione di questa ultima decisione, la Corte ha sottolineato che «il principio di legalità in materia di prevenzione, [...] lo si ancori all'art. 13 ovvero all'art. 25,

Da ultimo, come noto, tali aspetti sono stati oggetto di un'importante decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo (caso *De Tommaso c. Italia*)<sup>60</sup>, con la quale i Giudici di Strasburgo hanno condannato l'Italia per l'assenza di una base legale sufficientemente determinata in materia di misure di prevenzione personali (con particolare riferimento alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza). Tale caratteristica, infatti, incide sulla stessa prevedibilità delle misure di limitazione alla libertà di circolazione e sotto questo aspetto rappresenta una violazione dell'art. 2 del Protocollo n. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo<sup>61</sup>. Nel complesso, la Corte EDU ha dunque condannato l'Italia non solo per l'eccessiva indeterminatezza delle categorie di soggetti potenzialmente destinatari delle misure di prevenzione, ma anche per la vaghezza degli obblighi imposti agli stessi<sup>62</sup>.

---

terzo comma, Cost., implica che la applicazione della misura, ancorché legata, nella maggioranza dei casi, ad un giudizio prognostico, trovi il presupposto necessario in fattispecie di pericolosità, previste – descritte – dalla legge; fattispecie destinate a costituire il parametro dell'accertamento giudiziale e, insieme, il fondamento di una prognosi di pericolosità, che solo su questa base può dirsi legalmente fondata». Dunque, «l'accento, anche per le misure di prevenzione, cade [...] sul sufficiente o insufficiente grado di determinatezza della descrizione legislativa dei presupposti di fatto dal cui accertamento dedurre il giudizio, prognostico, sulla pericolosità sociale del soggetto». In questo senso, «le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di prevenire reati, non possono non coinvolgere il riferimento, esplicito o implicito, al o ai reati o alle categorie di reati della cui prevenzione si tratta, talché la descrizione della o delle condotte considerate acquista tanto maggiore determinatezza in quanto consenta di dedurre dal loro verificarsi nel caso concreto la ragionevole previsione (del pericolo) che quei reati potrebbero venire consumati ad opera di quei soggetti». Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di misure di prevenzione, non sempre coerente e a tratti oscillante, si veda G.P. DOLSO, *Misure di prevenzione e Costituzione*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Torino, Giappichelli, 2006; nonché, volendo, T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Bonomo, 2010, in particolare p. 161 ss.

(60) Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, sent. del 23/2/2017 (ric. n. 43395/99).

(61) In base al quale «Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di sceglierli liberamente la sua residenza. Ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il suo. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono previste dalla legge e costituiscono, in una società democratica, misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui. I diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica».

(62) Per un primo commento a tale decisione si vedano, tra gli altri, F. VIGANÒ, *La Corte di Stra-*

Da questo punto di vista, allora, qualche dubbio sembra affacciarsi. Da un lato, infatti, non appare sempre facile individuare in concreto cosa possa intendersi per «condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione» delle infrastrutture ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale «in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi [...] previsti». Anche una condotta meramente passiva, e non molesta o violenta (come, ad esempio, la presenza di soggetti senza fissa dimora), potrà integrare tali divieti? E in che modo potrà valutarsi l'idoneità di tali condotte ad «impedire l'accessibilità e la fruizione» dei medesimi luoghi da parte degli utenti? Dall'altro, sembra problematica l'applicazione automatica dell'ordine di allontanamento unitamente alla sanzione amministrativa prevista, senza alcuna valutazione della concreta pericolosità sociale del soggetto (prevista, invece, nel caso del già citato divieto di accesso di competenza del Questore, il quale deve valutare se dalla condotta del soggetto possa derivare «pericolo per la sicurezza»). Siamo forse di fronte ad una nuova ipotesi di “presunzione astratta” di pericolosità, incompatibile con i principi costituzionali? Come, poi, considerarla compatibile con la più recente giurisprudenza della Corte EDU?

### *5. Osservazioni conclusive. Un vero cambio di passo in materia di sicurezza?*

Volendo trarre delle brevi conclusioni, sembra che il complesso delle misure previste dal d.l. n. 14/2017 presenti luci e ombre. Sicuramente positiva, infatti, appare la volontà di dare un assetto legislativo stabile e definito alle forme di coordinamento in materia di sicurezza tra Stato, Regioni ed Enti locali, attraverso una prima attuazione di quanto previsto dall'art. 118, comma 3, Cost. Tuttavia, come già evidenziato, la sostanziale duplicazione dei canali di coordinamento

---

*sburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3, 2017, p. 370 ss., all'indirizzo [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); I. PELLIZZONE, *Assenza di una base legale sufficientemente specifica: l'impatto di sistema della sentenza De Tommaso*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2017, p. 662 ss.; G.P. DOLSO, *La sentenza "De Tommaso" della Corte EDU in materia di misure di prevenzione: una prima crepa nel sistema*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 10, 2017, all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

(Stato-Regioni, da un lato; Stato-Enti locali, dall'altro) rischia di comportare problemi di sovrapposizione e potenziali conflitti tra Regioni ed Enti locali.

Altrettanto positivo appare il tentativo di delimitare l'ambito di intervento del Sindaco, quale Ufficiale del Governo, e delle sue ordinanze contingibili e urgenti in materia di sicurezza urbana, *ex art. 54 TUEL*. Anche alla luce delle indicazioni della Corte costituzionale<sup>63</sup>, emerge, infatti, la volontà di individuare la prevenzione e repressione dei reati quale ambito privilegiato di intervento del Sindaco in tale materia. Tuttavia, come abbiamo visto, la presenza di una diversa, e più ampia, definizione di «sicurezza urbana»<sup>64</sup>, unitamente alla scelta di ampliare i presupposti e i settori di intervento del diverso potere di ordinanza sindacale (non solo contingibile e urgente), *ex art. 50 TUEL*, sembrano aprire prospettive problematiche quanto alla distinzione tra i due tipi di intervento (oltre che riproporre, a tratti, la questione del rispetto del principio di legalità sostanziale, come interpretato dalla stessa giurisprudenza costituzionale)<sup>65</sup>.

Da ultimo, il decreto ha arricchito il novero delle misure di prevenzione personali, coinvolgendo in maniera innovativa anche il Sindaco (seppur quale Ufficiale del Governo) in tale delicatissimo settore, a conferma dell'intenzione di predisporre un sistema integrato di contrasto ai fenomeni di insicurezza e di degrado urbano. Tuttavia, anche in questo caso, la disciplina dei presupposti e delle garanzie collegate all'irrogazione di tali misure non appare pienamente coerente con i principi più volte evocati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di strumenti di prevenzione, e quindi ne dovrà essere valutata la reale efficacia.

Un intervento, quindi, che sembra iscriversi con coerenza nella più recente tendenza del nostro legislatore volta a coinvolgere sempre più direttamente il Sindaco nella gestione della sicurezza e dell'ordine pubblico a livello locale, cercando di garantire strumenti di inter-

---

(63) Il riferimento, ancora una volta, è alle sentt. nn. 196/2009 e 226/2010.

(64) Contenuta nel già citato art. 4 del d.l. n. 14/2017.

(65) Cfr. la già citata sent. n. 115/2011.

vento più efficaci all'amministrazione che, più di altre, sconta oggi i problemi connessi all'emergere di fattori di degrado e di esclusione sociale di intere aree urbane. In ogni caso, parallelamente, non bisogna dimenticare che i governi territoriali (e i Comuni in particolare) continuano a giocare un ruolo decisivo nella gestione dei servizi in settori amministrativi fondamentali per garantire quella "vivibilità" cui lo stesso decreto rinvia: si pensi solo ai servizi sociali, a quelli educativi e scolastici, ma anche all'urbanistica.

Tutto ciò conferma, ancora una volta, come sicurezza e *welfare* non debbano essere concepiti in modo slegato o (peggio ancora) collocati su fronti opposti tra loro<sup>66</sup>, ma debbano concorrere, con strumenti diversi, a garantire quell'ordinato vivere civile che, in senso lato, rappresenta l'essenza stessa della sicurezza in ogni ordinamento democratico.

---

(66) Sul punto, da ultimo, cfr. P. GONNELLA, *Le nuove forme della sicurezza urbana: decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, all'indirizzo [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).