

LA “NUOVA” POTESTÀ REGOLAMENTARE DEL COMUNE PER LA TUTELA DELLA SICUREZZA DELLE CITTÀ

VINCENZO ANTONELLI*

Sommario

1. Nuovi spazi per i regolamenti comunali. – 2. L’incostituzionale potere “normativo” del sindaco. – 3. I nuovi poteri sindacali di ordinanza. – 3.1. La legificazione della nozione di sicurezza urbana. – 3.2. La novella dell’art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000. – 3.3. La reiterazione delle ordinanze contingibili ed urgenti. – 3.4. La “prova di resistenza” e il rispetto del principio di proporzionalità. – 4. La potestà regolamentare in materia di sicurezza urbana. – 5. Verso i regolamenti comunali per la sicurezza della città.

Abstract:

(The new local government’s regulatory powers for the urban security): the essay analyses the new regulatory perspectives – opened up by the Law Decree No 14/2017, converted into Law No 48/2017 – of the local regulations concerning urban security. First of all, the Law Decree entitles local government to regulate serious states of neglect or degradation of the urban territory, environment and cultural heritage as well as urban livability and decorum damages. Secondly, it is up to local government to locate urban areas where removal orders can be applied. Indeed, the aim of the Law Decree is to rebalance the relations between the local council normative powers and the mayor urgency faculties, as well as to go beyond the emergency approach concerning urban security issues. Moreover, the urban security local regulations enable decisions resulting from the dialogue with inhabitants and citizens participation.

Suggerimento di citazione

V. ANTONELLI, *La nuova “potestà” regolamentare del comune per la tutela della sicurezza delle città*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Ricercatore in Diritto Amministrativo nell’Università Cattolica del Sacro Cuore
Contatto: vincenzo.antonelli@unicatt.it

1. Nuovi spazi per i regolamenti comunali

Tra le novità più rilevanti introdotte dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, è da annoverare la valorizzazione della potestà regolamentare del comune in materia di “sicurezza delle città”. Il legislatore se, da un lato, ha riscritto ed ampliato il potere di ordinanza del sindaco per la tutela della “sicurezza urbana”, dall’altro, ha delimitato inediti spazi di intervento per i regolamenti comunali. Si è cercato in tal modo di porre rimedio ad una delle principali contraddizioni sorte a seguito della novella dell’art. 54 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad opera dell’art. 6 decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

In primo luogo, è stata attribuita ai comuni la potestà di dotarsi di appositi regolamenti nelle materie contemplate al comma 5 dell’art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000, materie nelle quali il sindaco, quale rappresentante della comunità locale, può adottare ordinanze contingibili ed urgenti. Si tratta delle «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».

In secondo luogo, ai regolamenti comunali di polizia urbana è stato riconosciuto il potere di «individuare aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico»¹, nell’ambito delle quali applicare a chi ponga in essere condotte che impediscono l’accessibilità e la fruizione dei predetti luoghi, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi, la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300 e il contestuale ordine di allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto². Provvedimento quest’ultimo che

¹ Il comma 1, lett. c) dell’art. 5 del decreto-legge n. 14 del 2017 rimette ai patti per l’attuazione della sicurezza urbana la “valorizzazione” di forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti finalizzate a coadiuvare l’ente locale nell’individuazione delle aree urbane da sottoporre a particolare tutela ai sensi dell’articolo 9, comma 3.

² Il terzo comma dell’art. 9 fa salva l’applicazione dell’art. 52, comma 1-ter, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, secondo il quale, al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, i competenti uffici territoriali del ministero per i beni e le attività culturali, d’intesa con la regione e i comuni, possono adottare apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza

deve essere assunto anche nel caso in cui siano commessi nelle predette aree alcuni illeciti penali ed amministrativi, quali l'ubriachezza (art. 688 del codice penale), gli atti contrari alla pubblica decenza (art. 726 del codice penale), il commercio abusivo su aree pubbliche (art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), l'attività abusiva di parcheggiatore o guardiamacchine (art. 7, comma 15-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285).

Il legislatore ha voluto in tal modo favorire un riequilibrio non solo tra i poteri normativi spettanti all'organo assembleare e i poteri di ordinanza affidati all'organo monocratico, ma anche tra l'utilizzo di strumenti ordinari (i regolamenti) e l'adozione di misure straordinarie (le ordinanze sindacali) per fronteggiare i fenomeni riconducibili alla sicurezza urbana.

2. L'incostituzionale potere "normativo" del sindaco

La novella del comma 4 dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000, ad opera del decreto-legge n. 92 del 2008, prevedendo che i sindaci potessero adottare «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», aveva alimentato il ricorso da parte di questi soprattutto al nuovo potere provvedimentale "ordinario" per tutelare la sicurezza in ambito urbano. Slegato dai limiti dell'urgenza l'esercizio di questo potere consentiva loro di adottare discipline capaci di derogare alle disposizioni normative vigenti, nonché di introdurre nuovi ed inediti precetti. In tal modo i sindaci avevano la possibilità di regolare in via stabile e permanente i più svariati fenomeni sociali per tutelare l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana³. Possibilità negata da una parte della giurisprudenza amministrativa affermando che «il potere

posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico, nonché dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, relativo all'adozione, da parte del comune, d'intesa con la regione, sentito il competente soprintendente del ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, di deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione, l'esercizio di una o più attività in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

³ Per quanto riguarda i comportamenti in concreto sanzionati si oscilla tra casi in cui le ordinanze svolgono un ruolo rafforzativo rispetto a divieti posti dalla legislazione statale o regionale o dalla normativa locale, e casi in cui le ordinanze rivestono una funzione creativa, sanzionando comportamenti non vietati dall'ordinamento. Pertanto, i provvedimenti sindacali adottati vengono distinti in ordinanze "innovative" (o "suppletive" o "creative"), che introducono divieti e precetti non previsti da alcuna disposizione normativa, "rafforzative", che prevedono sanzioni aggiuntive per le violazioni di divieti già esistenti, "ripetitive", che si limitano a ribadire divieti già previsti dall'ordinamento senza prescrivere ulteriori e nuove sanzioni.

sindacale di ordinanza *ex art. 54 D.Lgs. 267/00*, al di fuori dei casi in cui assuma carattere contingibile ed urgente, non può avere una valenza “creativa” ma deve limitarsi a prefigurare misure che assicurino il rispetto di norme ordinarie volte a tutelare l’ordinata convivenza civile, tutte le volte in cui dalla loro violazione possano derivare gravi pericoli per la sicurezza pubblica⁴.

Si tratta di caratteristiche che avevano spinto i giudici amministrativi a ricondurre le “nuove” ordinanze alla categoria delle cd. “ordinanze libere”, ossia quelle ordinanze che «attribuiscono un potere sostanzialmente normativo che deve rispettare, nell’ambito di finalità genericamente individuate, solo i principi generali dell’ordinamento e che, essendo disancorato da specifici e localizzati presupposti fattuali, è tendenzialmente illimitato; potere, dunque, in quanto tale, autorizzato a dettare regole di condotta e sanzioni che conculcano la sfera di autonomia dei singoli, garantita invece dal principio *silentium legis, libertas civium*»⁵.

L’esercizio da parte del sindaco di un potere di regolazione sganciato dai presupposti della contingibilità e dell’urgenza ed esercitabile al di fuori di precisi vincoli temporali si è concretizzato spesso nell’adozione di provvedimenti generali a carattere normativo, dei quali si è lamentata soprattutto in dottrina la sovrapposizione e lo sconfinamento rispetto alla potestà regolamentare del consiglio comunale⁶. Sovrapposizione e sconfinamento che era possibile rilevare anche quando il potere di adottare ordinanze contingibili ed urgenti era esercitato in materie riservate ai regolamenti comunali o già normate da questi ultimi, in alcuni casi con il semplice intento di rafforzare o estendere “temporaneamente” divieti già esistenti.

Se in alcuni casi, infatti, le ordinanze, imponendo un divieto “assoluto” per una situazione non imprevedibile ed eccezionale, fronteggiabile con l’esercizio degli ordinari poteri di prevenzione, vigilanza e controllo di cui dispone l’amministrazione, hanno finito per ripetere un divieto già contenuto nel

⁴ Così T.a.r. Lombardia, sez. III, 6 aprile 2010, n. 981.

⁵ Così Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2011, 1694; sez. IV, 6 aprile 2011, n. 2135. Cfr. F. CORVAJA, *Esiste una libertà “innominata” da tutelare? Ordinanze sindacali “creative” e libertà individuale*, in *Le Regioni*, 2010, 33 ss.

⁶ V. CERULLI IRELLI, *Sindaco legislatore?*, in *Giur. Cost.*, 2011, 1602, chiarisce che il potere regolamentare è «un’attribuzione del Consiglio (come negli altri enti del governo territoriale nei quali, salve limitate ed espresse attribuzioni alla giunta, che è organo collegiale, il potere normativo è sempre di competenza dell’organo assembleare rappresentativo della comunità governata) assolutamente consolidata, caratterizzante precipuamente l’assetto del governo locale; non espressamente prevista in Costituzione ma sicuramente espressione di principi generali dell’ordinamento». L’Autore ricorda come solo nel periodo fascista poteri normativi furono attribuiti al podestà dall’art. 53 del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383.

regolamento locale di polizia urbana⁷, in altri casi il difetto dei necessari presupposti della contingibilità ed urgenza, ha fatto assumere al provvedimento secondo parte della giurisprudenza amministrativa «un contenuto normativo che, superato un eventuale momento emergenziale di tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, può trovare una legittima esplicazione solo rientrando nel proprio alveo naturale, che certamente non è quello dei provvedimenti *extra ordinem*, ma quello dei regolamenti che disciplinano le materie della polizia urbana, del commercio e della somministrazione di alimenti e bevande, nel cui ambito si collocano i poteri amministrativi tipici e nominati previsti dalle norme, sia primarie che secondarie, da cui discende la gestione ordinaria dei poteri autoritativi nel rispetto del principio costituzionale di legalità»⁸.

Rispetto all'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti ripetitive di divieti contenuti nei regolamenti comunali, è stato osservato in sede giurisprudenziale che ciò «dimostra ad un tempo, da un lato, la violazione della disciplina generale delle ordinanze contingibili ed urgenti che non consente il ricorso a tali atipici provvedimenti ove sia possibile utilizzare gli strumenti ordinari a disposizione dell'Amministrazione procedente, quali le norme del regolamento [...], dall'altro, la violazione del principio di proporzionalità, laddove si è deciso di non utilizzare il mezzo meno gravoso (la norma regolamentare) a carico dei cittadini, ma, al contrario, quello che maggiormente incide sulla libertà degli stessi, imponendo sacrifici inutili e maggiori rispetto agli scopi perseguiti»⁹.

L'ampiezza del fenomeno conseguente all'eccessivo numero di ordinanze adottate ha alimentato un frequente ricorso da parte dei cittadini, singoli ed associati, al giudice amministrativo, il quale ha lamentato la compatibilità con la Carta costituzionale di un potere atipico di ordinanza sganciato dalla necessità di far fronte a specifiche situazioni contingibili di pericolo, «in quanto, diversamente opinando, verrebbe ad essere attribuita in via ordinaria ai sindaci la possibilità di incidere su diritti individuali in modo assolutamente indeterminato ed in base a presupposti molto lati suscettibili di larghissimi margini di apprezzamento»¹⁰.

⁷ T.a.r. Veneto, sez. III, 18 giugno 2009, n. 2280.

⁸ Così T.a.r. Veneto, sez. III, 17 agosto 2009, n. 2327.

⁹ T.a.r. Calabria, sez. I, 24 maggio 2011, n. 778. V. anche T.a.r. Lazio, 5 maggio 2009, n. 4583.

¹⁰ T.a.r. Lombardia, sez. III, 6 aprile 2010, n. 981. V. anche T.a.r. Veneto, sez. III, 23 marzo 2011, 487. In commento alla sentenza si veda

M. PIAZZA, *Ordinanza anti-prostituzione per il buon costume o scostumatamente anti-Costituzione?*, in *Giur. cost.*, 2008, 4024 ss.

Per uno studio costituzionale sul potere di ordinanza si rinvia a A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, 2011; S. AGOSTA,

Non sono mancati casi in cui sono state avanzate dal giudice amministrativo letture del dato normativo compatibili con la Costituzione. A tal riguardo è stata ritenuta del tutto infondata la pretesa violazione dell'art. 23 Cost. e del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi, «in quanto, da un lato, è la legge a porre la potestà d'ordinanza [...] a guisa di strumento ordinario e non meramente straordinario per risolvere le criticità strutturali della sicurezza urbana e, dall'altro, l'ordinanza in sé è un provvedimento nominato, ma a contenuto e ad effetti variabili, a seconda del modo d'atteggiarsi in concreto della vicenda da risolvere»¹¹. Secondo il giudice amministrativo poiché l'art. 54, comma 4 *bis*, demanda la fissazione del contenuto della clausola generale della «sicurezza urbana» alle linee-guida ministeriali, «il legislatore ordinario, consapevole della rigidità e dell'incompletezza d'ogni definizione troppo casistica in materia, ha preferito stabilire, con la fonte primaria, una disciplina generale atta a regolare un ampio numero di casi, ovviando in tal modo agli inconvenienti, tipici delle fattispecie a costruzione casistica, di determinare nel tempo lacune via via crescenti»¹².

Ruolo del Presidente della Repubblica e ordinanze contingibili ed urgenti del Governo, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari, 2010; G. MARAZZITA, *Il conflitto tra autorità e regole: il caso del potere di ordinanza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010; W. GIULIETTI, *I limiti all'attribuzione del potere di ordinanza nuovamente al vaglio della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2010; C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 317 ss.; G. RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *AA.VV., Scritti in onore di M. Scudiero*, IV, Napoli, 2008, 1966 ss.; A. CARDONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza del Governo*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino, 2007, 236 ss.; S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in ID. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006, 649 ss.; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano 2003; F. BILANCIA, *Ordinanze di necessità e potere di deroga al diritto oggettivo*, in *Giur. cost.*, 1992, 3609 ss.; V. ANGIOLINI, *Urgente necessità ed emergenza: la Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Le Regioni*, 1987, 1572 ss.; P. PINNA, *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1983, 592 ss.; A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato di emergenza?*, in *Giur. cost.*, 1982, 108 ss.; G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità e d'urgenza*, in *Nss. dig. it.*, XII, Torino 1965, 95 ss.; C. LAVAGNA, *Sulla illegittimità dell'art. 2 t.u.l.p.s. come testo legislativo*, in *Giur. cost.*, 1961, 898 ss.; L. PALADIN, *Decreti-legge e provvedimenti d'urgenza delle Giunte regionali*, in *Giur. it.*, 1959, I, 1265 ss.; R. VACCARO, *Le norme costituzionali sulla produzione giuridica e le ordinanze di necessità del Prefetto*, in *Foro pad.*, 1953, IV, 73 ss.

¹¹ Così T.a.r. Lazio, sez. II, 22 dicembre 2008, n. 12222.

¹² T.a.r. Lazio, sez. II, 22 dicembre 2008, n. 12222. Secondo il giudice amministrativo, il decreto del ministro dell'interno 5 agosto 2008, che «si limita[va] a fissare linee-guida atte ad indirizzare ed uniformare, per tutto il territorio della Repubblica, la potestà sindacale d'ordinanza» in materia di sicurezza pubblica, forniva una precisazione «ben ferma ed ancorata a criteri obiettivi, sì da garantire uniformità e rigore nell'esercizio di quella discrezionalità, propria del potere sindacale d'ordinanza di cui i livelli di governo locali [potevano] avvalersi in base all'art. 54, commi 1 e 4 del D.lgs. 267/2000 non solo in via d'urgenza, ma soprattutto in via ordinaria».

Chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000¹³, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione impugnata nella parte in cui comprende la locuzione “, anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”, chiarendo che «un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti [...] viola la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge»¹⁴.

¹³ A sollevare la questione davanti alla Consulta è stato il T.a.r. Veneto, Venezia, sez. III, ordinanza 22 marzo 2010, n. 40, che ha lamentato la violazione degli artt. 23, 97, 70, 76, 77 e 117 della Costituzione, che fissano i limiti costituzionali di legalità, tipicità e delimitazione della discrezionalità amministrativa, nonché degli artt. 3, 23 e 97 della Costituzione, quali norme che costituiscono il fondamento costituzionale delle libertà individuali e del principio di legalità sostanziale in materia di sanzioni amministrative.

L'incostituzionalità del comma 4 dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000 in relazione alle ordinanze “ordinarie” è prospettata in dottrina da G.U. RESCIGNO, *Recenti e problematici sviluppi del potere di ordinanza del sindaco*, in M. MANETTI - R. BORRELLO (a cura di), *Sicurezza urbana: poteri e garanzie*, Santarcangelo di Romagna, 2011, 52-53; P. BONETTI, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, in *Le Regioni*, 2010, 439-441; C. CARUSO, *Da Nottingham a La Mancha: l'odissea dei sindaci nell'arcipelago dei diritti costituzionali*, in *Le Regioni*, 2010, 29; A. CORPACI, *Sui nuovi poteri dei Sindaci in materia di sicurezza: un rafforzamento delle autonomie locali?*, in *Le Regioni*, 2008, 470; P. CAVALERI, *Diritti fondamentali e ordinanze dei sindaci*, in G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, 939 ss. Suggestiscono, invece, un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma 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, 180 ss.; R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, 252 ss. T.F. GIUPPONI, *“Sicurezza urbana” e ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 2010, 75, ipotizza 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. 267/2000: quelli di natura contingibile e urgente. 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».

¹⁴ Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115. Si leggano 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., 81 ss.; P. CERBO, *Principio di legalità e “nuove ed inedite” fattispecie di illecito create dai Sindaci*, in *Le Regioni*, 2012, 215 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, 2013; M. CARRER, *Le ordinanze dei sindaci e la scoriatoia della Corte*, in *Forum di Quaderni*

Dirimente è per la Corte costituzionale il rispetto del principio di legalità sostanziale sancito dall'art. 23 della Costituzione¹⁵, soprattutto in un caso come quello delle ordinanze sindacali che «per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati»¹⁶.

Il caso sottoposto all'esame del giudice costituzionale ha permesso allo stesso di puntualizzare le condizioni che, ai fini del rispetto del principio di legalità sostanziale, devono essere rispettate nel conferimento di un qualsiasi potere amministrativo¹⁷.

In primo luogo, tale principio non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, «che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una “totale libertà” al soggetto od organo investito della funzione». Pertanto, non è sufficiente che il potere sia finalizzato

costituzionali, 2011; S. PARISI, *Dimenticare Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sent. n. 115/2011*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011; G. MELONI, *Le ordinanze (forse non solo) ordinarie dei sindaci in materia di sicurezza urbana tra legalità sostanziale e riserve relative (Il detto e il non detto nella sentenza n. 115/2011 della Corte cost.)*, in *Federalismi.it*, 2011.

¹⁵ Secondo D. MORANA, *La rivincita dell'art. 23 Cost. sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dell'ordinamento)*, in *Giur. Cost.*, 2011, 1613, il principio di legalità sostanziale sarebbe da radicare anche (e soprattutto) sugli artt. 97 e 113 della Costituzione. Cfr. 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 *Giur. cost.*, 2011, 2065 ss.

¹⁶ Così Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115. Precedentemente la medesima Corte aveva chiarito nella sentenza 27 maggio 1961, n. 26, che per quel che si riferisce alle riserve di legge bisogna distinguere: «nei casi in cui la Costituzione stabilisce che la legge provveda direttamente a disciplinare una determinata materia (per esempio, art. 13, terzo comma), non può concepirsi che nella materia stessa [...] [una disposizione di legge] permetta la emanazione di atti amministrativi che dispongano in difformità alla legge prevista dalla Costituzione. Per quanto riguarda quei campi rispetto ai quali la Costituzione ha stabilito una riserva adoperando la formula “in base alla legge” o altra di eguale significato, giova ricordare che la costante giurisprudenza di questo Collegio, formatasi principalmente nei riguardi dell'art. 23 della Carta costituzionale, ha ritenuto ammissibile che la legge ordinaria attribuisca all'Autorità amministrativa l'emanazione di atti anche normativi, purché la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito».

¹⁷ La Corte richiama quali precedenti le sentenze 6 febbraio 2009, n. 32, 7 ottobre 2003, n. 307, e 29 luglio 1982, n. 150. L'indirizzo della Corte è stato successivamente ribadito nelle sentenze 14 dicembre 2017, n. 269 (in relazione a provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato); 7 aprile 2017, n. 69 (con riferimento a provvedimenti dell'Autorità per la regolazione dei trasporti); 15 maggio 2015, n. 83 (in materia di imposta di consumo per la commercializzazione dei prodotti non contenenti nicotina, idonei a sostituire il consumo dei tabacchi lavorati).

dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, quale può essere la sicurezza urbana.

In secondo luogo, è indispensabile che siano determinati in via generale in un atto di valore legislativo contenuto e modalità di esercizio del potere amministrativo, «in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa», natura, come vedremo più avanti, negata al decreto ministeriale¹⁸.

In terzo luogo, è possibile riconoscere la capacità di derogare a norme primarie e secondarie solo ai provvedimenti che si fondino sul presupposto dell'urgenza¹⁹ e a condizione della temporaneità dei loro effetti²⁰.

Pertanto, «non è consentito alle ordinanze sindacali “ordinarie” – pur rivolte a fronteggiare «gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana» – di derogare a norme legislative vigenti»²¹.

Più in generale, per la Corte «le ordinanze di ordinaria amministrazione si presentano 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”»²².

Non solo, ma risulta violata anche la riserva di legge relativa fissata dall'art. 97 della Costituzione «allo scopo di assicurare l'imparzialità della pubblica

¹⁸ La Corte ha affermato che il rispetto della riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione non può essere assicurato dal decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008. Si tratta, infatti, secondo il giudice costituzionale di «un atto amministrativo a carattere generale», che assolve «alla funzione di indirizzare l'azione del sindaco, che, in quanto ufficiale del Governo, è sottoposto ad un vincolo gerarchico nei confronti del Ministro dell'interno». Dunque, il decreto ministeriale non è idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini, ma la sua funzione è limitata a regolare i rapporti tra autorità centrale e periferiche nella materia della sicurezza urbana. A diversa conclusione giunge il giudice costituzionale nella sentenza 22 luglio 2010, n. 274, in relazione al decreto del ministro dell'interno dell'8 agosto 2009, recante «Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94». Il decreto, pur non recando formalmente tale denominazione, secondo il giudice costituzionale ha natura di regolamento: «corrisponde, infatti, ai contenuti sostanziali dell'atto, il quale detta norme intese a disciplinare, in via generale e astratta, i requisiti delle associazioni e degli osservatori volontari ad esse appartenenti, il loro ambito di operatività e i procedimenti amministrativi connessi, vincolando con ciò i comportamenti dei diversi soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione (lo stesso art. 9 del decreto reca, del resto, la rubrica «norme transitorie»). L'incostituzionalità del comma 4 bis dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000 era stata prospettata da G.U. RESCIGNO, *Recenti e problematici sviluppi del potere di ordinanza del sindaco*, cit., 46 ss.

¹⁹ Sul punto si vedano le sentenze della Corte costituzionale 14 aprile 1995, n. 127, 9 novembre 1992, n. 418, 17 gennaio 1991, n. 32, 30 dicembre 1987, n. 617, 2 luglio 1956, n. 8.

²⁰ Cfr. Corte cost., 4 gennaio 1977, n. 4.

²¹ Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115.

²² Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115.

amministrazione, la quale può soltanto dare attuazione, anche con determinazioni normative ulteriori, a quanto in via generale è previsto dalla legge»²³. Inoltre, l'assenza di una valida base legislativa «lede il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, giacché gli stessi comportamenti potrebbero essere ritenuti variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci»²⁴, principio sancito dall'art. 3 della Costituzione²⁵.

3. I nuovi poteri sindacali di ordinanza

3.1. Laificazione della nozione di sicurezza urbana

Come anticipato, il decreto-legge n. 14 del 2017 ha riscritto il potere di ordinanza sindacale in materia di “sicurezza urbana” novellando il comma 4 *bis* dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000²⁶.

A differenza della scelta del 2008 che rimetteva ad un decreto del ministro dell'interno la disciplina dell'«ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana», la nuova disposizione provvede direttamente ad individuare gli ambiti di intervento del sindaco.

²³ Sul principio di imparzialità si rinvia a F. VETRÒ, *Il principio di imparzialità*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 91 ss.

²⁴ Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115.

²⁵ Illegittimità prospettata da A. LORENZETTI, *Le ordinanze sindacali e il principio di uguaglianza: quali garanzie?*, in *Le Regioni*, 2010, 93 ss.

²⁶ Nell'ambito degli studi di diritto amministrativo si rinvia a R. FERRARA, *Potere di ordinanza fra necessità e legalità: la “storia infinita” delle tutele ambientali extra ordinem*, in *Foro amm. TAR*, 2007, 2910 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Ordinanze (dir. amm.)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, 3981 ss.; M. CERASE, *Ordinanze di urgenza e necessità*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 3985 ss.; M. GNES, *I limiti del potere di urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2005, 641 ss.; P. LOMBARDI, *Il potere sindacale di emettere provvedimenti contingibili e urgenti: presupposti e caratteristiche essenziali alla luce degli orientamenti della giurisprudenza*, in *Foro amm.*, 2003, I, 107 ss.; F.S. SEVERI, *Le ordinanze della legge n. 225/92 sulla protezione civile*, Milano, 1996; B. CAVALLO, *Ordine e ordinanza nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 434 ss.; F. MIGLIARESE, *Ordinanze di necessità*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990; F. SATTÀ, *Ordine e ordinanza amministrativa*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990; F. BARTOLOMEI, *Ordinanza (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980, 970 ss.; ID., *Potere di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, 1979; F. MERUSI, *Le catastrofi «ripartite»*, in *Giur. cost.*, 1971, 2319 ss.; M.S. GIANNINI, *Atti necessitati e ordinanze di necessità in materia sanitaria*, in *Rass. amm. sanità*, 1962, 733 ss.; U. GARGIULO, *I provvedimenti di urgenza nel diritto amministrativo*, Napoli, 1954; L. GALATERIA, *I provvedimenti amministrativi d'urgenza. Le ordinanze*, Milano, 1953; M.S. GIANNINI, *Le ordinanze dispositive della proprietà terriera*, in *Giur. it.*, 1950 III, 65 ss.; ID., *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1948, 391 ss.; ID., *Potere di ordinanza, requisizioni e occupazioni*, in *Giur. compl. cass. civ.*, XVII, 1945, 400; V.E. ORLANDO, *Intorno ai provvedimenti di urgenza secondo la legge comunale e provinciale*, in *Foro it.*, 1935, III, 148.

Si rileva innanzitutto che a differenza della previgente versione, volta a delimitare lo spazio di applicazione dei provvedimenti adottati dal sindaco, quale ufficiale del governo, nei servizi di competenza statale - concernenti l'ordine e la sicurezza pubblica - di cui ai commi 1 e 4 dell'art. 54, il nuovo dettato normativo si limita ad individuare le finalità perseguite dai soli provvedimenti contingibili e urgenti, operandone in tal modo una "tipizzazione".

Per quanto riguarda la nozione di "sicurezza urbana" essa è circoscritta alla prevenzione e al contrasto dell'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, di abusivismo o di violenza, individuati a loro volta nello spaccio di stupefacenti, nello sfruttamento della prostituzione, nella tratta di persone, nell'accattonaggio con impiego di minori e disabili, nell'illecita occupazione di spazi pubblici, negli atti violenti legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti²⁷.

Si tratta di alcune fattispecie precedentemente enucleate dal decreto ministeriale del 5 agosto 2008²⁸, in particolare all'art. 2 alla lett. a) - le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool²⁹ - e alla lett. d) - le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico.

A differenza del decreto ministeriale le ordinanze potranno interessare, più che situazioni ambientali ritenute pericolose o degradate (non espressamente richiamate), comportamenti umani strumentali alla commissione di reati. Il linguaggio utilizzato dalla disposizione, volutamente generico, non curante

²⁷ Per quanto riguarda la nozione di "incolumità pubblica" il nuovo comma 4 *bis* dell'art. 54 ripete la definizione contenuta nel decreto ministeriale del 5 agosto 2008, affermando che i provvedimenti concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare «l'integrità fisica della popolazione», in ossequio ad un consolidato indirizzo della giurisprudenza. Sulla rilevanza della nozione in ambito penalistico si leggano M. DONINI - D. CASTRONUOVO, *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, Padova, 2008; A. GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo. Profili sistematici e politico-criminali dei delitti contro l'incolumità pubblica*, Torino, 2005; S. CORBETTA, *L'incolumità pubblica: nozione e tecniche di tutela*, in G. MARINUCCI - E. DOLCINI (diretto da), *Trattato di diritto penale. Parte speciale. Volume secondo. Delitto contro l'incolumità pubblica. Tomo I. I delitti di comune pericolo mediante violenza*, Padova, 2003; S. ARDIZZONE, *Incolumità pubblica (delitti e contravvenzioni contro la)*, in *Dig. disc. pen.*, VI, Torino, 1992; G. SAMMARCO, *Incolumità pubblica (reati contro la)*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971; F. DEAN, *L'incolumità pubblica nel diritto penale*, Milano, 1971.

²⁸ Cfr. A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in ID. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, 2010, 37 ss.

²⁹ Cfr. Corte cost., 24 giugno 2010, n. 226.

della qualità della normazione, privo di rinvii ad altre norme dell’ordinamento (penali e non), se, da un lato, offre ampi spazi di azione ai sindaci, dall’altro, induce confusione ed incertezza negli operatori e negli interpreti.

Dubbio appare il valore da attribuire all’elencazione delle specifiche ipotesi richiamate: il testo, non prevedendo formule esemplificative, sembra prospettare una elencazione chiusa e vincolante.

A sua volta i casi individuati dal legislatore inverano altrettante fattispecie di reati: lo spaccio di sostanze stupefacenti³⁰, lo sfruttamento della prostituzione³¹, la tratta di persone³², l’accattonaggio con impiego di minori e disabili³³, l’illecita occupazione di spazi pubblici³⁴, la violenza privata³⁵.

Ne dovrebbe scaturire che i provvedimenti sindacali in materia di sicurezza urbana sono volti a prevenire e reprimere quei fattori criminogeni che determinano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente rilevanti, secondo l’insegnamento consolidato del giudice costituzionale, e sono, dunque, inquadrabili nella materia di competenza statale “ordine pubblico e sicurezza”³⁶.

3.2. La novella dell’art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000

Sull’assetto dei poteri di ordinanza del sindaco è destinata a riverberarsi la novella dell’art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000 ad opera dell’art. 8 del decreto-legge n. 14 del 2017, che ha dotato il sindaco di inediti poteri straordinari per finalità che sebbene non siano state espressamente ricondotte alla nozione di “sicurezza urbana”, così come delineata dal comma 4 *bis* dell’art. 54, tuttavia possono essere ricomprese nella più ampia definizione prospettata all’art. 4 del medesimo decreto-legge³⁷.

Come già rilevato, ordinanze contingibili e urgenti possono essere adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all’urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o

³⁰ Art. 73 del Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

³¹ Art. 3, n. 8, della legge 20 febbraio 1958, n. 75.

³² Art. 601 del Codice penale.

³³ Art. 600 *octies* del Codice penale.

³⁴ Art. 633 del Codice penale e art. 20 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

³⁵ Art. 610 del Codice penale.

³⁶ Cfr. Corte cost., 1 luglio 2009, n. 196, 24 giugno 2010, n. 226, e 22 luglio 2010, n. 274.

³⁷ Per “sicurezza urbana” il legislatore intende «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 di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni».

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 tratta, dunque, di un autonomo e tipizzato (non del tutto) potere di ordinanza.

A differenza tanto del primo periodo del medesimo art. 50 quanto del quarto comma dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000, il legislatore del 2017 "tipizza" il potere sindacale non individuando la finalità pubblica da perseguire (la tutela della salute – la disposizione parla di "emergenze sanitarie" - o l'igiene pubblica nell'un caso, l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana nell'altro), ma evocando possibili ambiti di intervento per i provvedimenti sindacali («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»), salvo non ritenere che in quest'ultimo caso le finalità pubbliche tutelate siano semplicemente costituite dal contrasto all'incuria e al degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale e dalla tutela del decoro e della vivibilità urbana. Approccio finalistico che possiamo, invece, cogliere nell'espressa «tutela della tranquillità e del riposo dei residenti».

Una condizione per il legittimo esercizio del suddetto potere sindacale è posta dal primo periodo del quinto comma: l'urgenza deve avere un «carattere esclusivamente locale». Nel caso di un'emergenza che interessi il territorio di più comuni ogni sindaco può adottare le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ovvero lo Stato o le regioni a causa della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più territori regionali. Soluzione quest'ultima che si giustificava in relazione alle emergenze sanitarie o di igiene pubblica e che, invece, non appare coerente con i nuovi ambiti materiali. A differenza del potere di ordinanza disciplinato dal quarto comma dell'art. 54, nulla aggiunge il legislatore sulle modalità di esecuzione delle ordinanze³⁸ e sulla possibilità di coinvolgere il prefetto e le forze di polizia. Ciò non esclude che il sindaco sia libero di darne comunicazione al prefetto e al comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Inoltre il decreto-legge ha dotato il sindaco di un ulteriore potere provvedimentale "ordinario", riconoscendogli la facoltà, in virtù del nuovo comma 7 *bis* dell'art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000, di imporre, in

³⁸ A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2017, dubita della esecutorietà delle ordinanze contemplate dall'art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Sull'esecuzione dei provvedimenti amministrativi si rinvia a M. RENNA, *L'efficacia e l'esecuzione dei provvedimenti amministrativi tra garanzie procedurali ed esigenze di risultato*, in *Dir. amm.*, 2007, 825 ss.

qualità di rappresentante della comunità locale, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

Tuttavia suscita dubbi il conferimento al sindaco ad opera del comma 7 *bis* di un potere sostanzialmente normativo, sebbene circoscritto nel tempo. Forse in tal caso, alla stregua del comma 7 del medesimo articolo, sarebbe stato opportuno introdurre la previsione di un potere di indirizzo del consiglio comunale.

Il legislatore del 2017, muovendo dall'investitura diretta e popolare del sindaco, ha voluto slegare i relativi poteri provvedimentali dal rapporto gerarchico con l'amministrazione statale³⁹ ed ancorarli alla natura rappresentativa della comunità locale. Obiettivo perseguito finalizzando il potere sindacale di ordinanza di cui all'art. 50 del decreto legislativo n. 267 del 2000 alla tutela di quegli interessi e beni che non si risolvono nella prevenzione e repressione dei reati. Si apre in tal modo la strada per interventi di prevenzione sociale, di contrasto del disagio e dell'esclusione sociale, di lotta alle discriminazioni culturali e di genere, di recupero dell'ambiente urbano, di riqualificazione territoriale, di rimozione dell'incuria e del degrado e degli ostacoli alla fruizione degli spazi pubblici, di soluzione dei conflitti sociali, di contrasto all'inciviltà.

Oltre agli illustrati poteri di ordinanza, il sindaco, quale ufficiale di governo, ai sensi del comma 6 dell'art. 54 per motivi di “sicurezza urbana”⁴⁰, continua a disporre del potere “straordinario” di modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio⁴¹,

³⁹ A. CASSATELLA, *L'obbligo di motivazione delle “nuove” ordinanze a tutela della sicurezza urbana previste dall'art. 54, comma 4, del Testo unico degli enti locali: osservazioni critiche*, in *Le Regioni*, 2010, 186, osserva come «la legittimazione politica del Sindaco quale vertice dell'ente locale tende dunque a sovrapporsi alla legittimazione, strettamente giuridica, dell'attività dello stesso organo in qualità di Ufficiale di Governo, determinando il potenziale assorbimento della seconda nella prima; con il rischio di subordinare il giudizio sulla legittimità giuridica delle singole decisioni a valutazioni circa la legittimazione popolare dell'organo e la sua presunta capacità di interpretare, addirittura a fini regolativi, le esigenze della collettività».

⁴⁰ La disposizione rimanda espressamente al quarto comma dell'art. 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000 e non al comma 4 *bis* del medesimo articolo. È da escludere che il mancato richiamo del comma 4 *bis* possa servire per affermare l'autonomia della nozione di “sicurezza urbana” utilizzata dal sesto comma dell'art. 54 rispetto a quella fornita dal suddetto comma 4 *bis*. Appare più plausibile che il rinvio espresso ai «provvedimenti di cui al comma 4» sia da intendere come “mediatamente” comprensivo anche del comma 5 *bis*, la cui funzione è quella di circoscrivere il campo di applicazione dei suddetti provvedimenti. Si tratterebbe, dunque, di una maggiore tipizzazione del potere di ordinanza sindacale.

⁴¹ Cfr. Cons. Stato, 27 ottobre 2014, n. 5287.

3.3. La reiterazione delle ordinanze contingibili ed urgenti

Il carattere “straordinario” che connota i poteri sindacali non esclude un loro sconfinamento nel campo della potestà normativa riservata al consiglio comunale. Come più volte chiarito le ordinanze per la loro natura contingente e provvisoria devono avere un’efficacia circoscritta nel tempo, di regola attraverso l’espressa previsione di un termine.

Uno sconfinamento dei poteri sindacali può verificarsi altresì quando le ordinanze vengono ripetutamente reiterate. In questa ipotesi il contenuto dell’ordinanza rischia di tradursi, attraverso la sua reiterazione, in una disciplina a carattere generale che collide con la natura provvedimento propria dell’ordinanza e che tende a sostituire le disposizioni dei regolamenti locali o della legislazione statale e regionale⁴² o a colmare lacune normative.

Secondo il giudice amministrativo, infatti, «il ricorso al potere di ordinanza contingibile ed urgente non può assumere, in relazione al suo scopo, carattere di continuità e stabilità di effetti con riveniente suscettibilità di stabile regolazione di situazioni e/o assetti di interessi»⁴³.

La reiterazione delle ordinanze se non è giustificata dalla persistenza delle situazioni emergenziali da fronteggiare finisce per trasformarsi in un potere normativo, esercitato dall’organo monocratico, non previsto dall’ordinamento.

Un argine allo sconfinamento può essere rinvenuto nella costante affermazione giurisprudenziale secondo la quale deve ricorrere quale ulteriore requisito per l’adozione dei provvedimenti contingibili ed urgenti l’impossibilità di far ricorso agli ordinari strumenti amministrativi⁴⁴. A parer del giudice amministrativo «presupposto indefettibile per l’adozione di siffatte ordinanze sindacali è la necessità di intervenire urgentemente con misure eccezionali e imprevedibili di carattere “provvisorio”, non fronteggiabili con gli “ordinari” mezzi previsti dall’ordinamento giuridico e a condizione della “temporaneità dei loro effetti”»⁴⁵. Per “rimedi di carattere ordinario” si deve

⁴² T.a.r. Veneto, sez. III, 17 agosto 2009, n. 2327.

⁴³ T.a.r. Toscana, sez. II, 24 agosto 2010, n. 4876; T.a.r. Veneto, sez. III, 23 marzo 2011, 487.

⁴⁴ T.a.r. Piemonte, sez. I, 21 dicembre 2012 n. 1382; T.a.r. Puglia sez. II, 5 giugno 2012 n. 1099; Cons. Stato, sez. V, 25 maggio 2012 n. 3077; T.a.r. Calabria, sez. I, 9 marzo 2012 n. 245; T.a.r. Calabria, sez. I, 24 maggio 2011, n. 778; T.a.r. Abruzzo, sez. I, 15 marzo 2011, 134; T.a.r. Sicilia, sez. III, 15 febbraio 2011, n. 277; Cons. Stato, sez. IV, 16 aprile 2010, 2168; T.a.r. Lombardia, sez. III, 6 aprile 2010, n. 981; Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2010, n. 868; T.a.r. Veneto, sez. III, 17 agosto 2009, n. 2327; T.a.r. Veneto, sez. III, 4 agosto 2009 n. 2274; T.a.r. Sardegna, sez. I, 28 luglio 2009 n. 1391; T.a.r. Emilia Romagna, Parma, sez. I, 14 luglio 2009, n. 628; T.a.r. Veneto, sez. III, 18 giugno 2009, n. 2280; T.a.r. Lazio, 5 maggio 2009, n. 4583; T.a.r. Toscana, Firenze, sez. II, 21 gennaio 2009, n. 71.

⁴⁵ Cons. Stato, sez. VI, 31 ottobre 2013, n. 5276; 13 giugno 2012, n. 3490. Cfr. anche T.a.r. Campania, sez. V, 29 dicembre 2010, n. 28169, e Cons. Stato, sez. V 29 luglio 1998 n. 1128.

intendere «i provvedimenti tipizzati atti a fronteggiare le esigenze prevedibili ed ordinarie e [che] costituiscono l'elemento “normale” rimesso dalla legge ai poteri pubblici per gestire usualmente le materie a questi rimesse»⁴⁶.

Infatti, «lo strumento delle ordinanze contingibili ed urgenti, sia pure in una più elastica ottica, rapportata alle esigenze sempre più complesse cui deve far fronte la Pubblica Amministrazione, deve essere usato solo per fronteggiare situazioni di concreta emergenza che richiedono l'uso di un potere atipico nella sua struttura procedimentale e nel suo contenuto. L'ordinanza infatti è un atto flessibile, revocabile e, quindi, facilmente adattabile a vicende impreviste, in quanto può essere adottata con un procedimento snello e al di fuori delle garanzie procedurali previste per gli atti regolamentari»⁴⁷.

Al contempo la persistenza delle situazioni emergenziali, così come il ripetersi nel tempo delle medesime situazioni, non impedisce all'amministrazione di ricorrere a misure amministrative ordinarie e se del caso regolamentari.

3.4. La “prova di resistenza” e il rispetto del principio di proporzionalità

Viene configurata in tal modo una vera e propria “prova di resistenza” che deve essere esperita dall'amministrazione prima di risolversi all'adozione dello strumento straordinario: «l'Amministrazione deve accertare la sussistenza di una situazione di effettivo pericolo di danno grave ed imminente per la incolumità pubblica, non fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva, a seguito di approfondita istruttoria con adeguata motivazione circa il carattere indispensabile degli interventi immediati ed indilazionabili imposti a carico del privato»⁴⁸.

Si tratta dunque di una valutazione finalizzata al rispetto del principio di proporzionalità⁴⁹. Principio ripetutamente invocato dal giudice amministrativo

⁴⁶ Cons. Stato, 13 giugno 2012, n. 3490; sez. IV, 13 luglio 2011, n. 4262; sez. IV, 24 marzo 2006, n. 1537.

⁴⁷ T.a.r. Lazio, 5 maggio 2009, n. 4583.

⁴⁸ Cons. Stato, 13 giugno 2012, n. 3490. Secondo Cons. Stato, sez. V, 16 febbraio 2010, n. 868, l'accertamento deve fondarsi su prove concrete e non mere presunzioni. Cfr. anche Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 2007 n. 6366.

⁴⁹ Sulla proporzionalità dell'azione amministrativa v. S. DE NITTO, *A proposito della proporzionalità come criterio giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 1035 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di proporzionalità come componente della cittadinanza amministrativa*, in *Cittadinanze amministrative. A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, cit., 193 e ss.; M. D'ALBERTI, *Peripezie della proporzionalità*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2014, 279 ss.; D.U. GALETTA, *Il principio di proporzionalità*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., 389 ss.; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2010; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa*, Milano, 2008; A. SANDULLI, *La*

e ricompreso tra i principi generali dell'ordinamento giuridico, o ai sensi del primo comma dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 tra quelli di provenienza comunitaria, cui deve attenersi la spendita del potere amministrativo. Secondo il giudice amministrativo il rispetto del canone della proporzionalità implica «che la tutela dell'interesse pubblico sotteso (incolumità pubblica e/o sicurezza urbana) deve essere perseguita, oltre che facendo uso dei precetti della logica e dell'imparzialità ai quali deve sempre ispirarsi tutta l'attività amministrativa, con strumenti idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti (tutela dell'incolumità pubblica e/o della sicurezza urbana), senza eccedere, utilizzando misure non necessarie per la tutela dell'interesse pubblico, e perciò cercando di incidere sui soggetti privati nella misura strettamente necessaria, provocando così il minor sacrificio possibile dei contrapposti interessi privati»⁵⁰.

In base a questa prospettiva il rispetto del principio di proporzionalità dovrebbe supplire alla natura atipica del provvedimento e al suo carattere *extra ordinem* non disciplinato in modo puntuale dalla legge⁵¹. Il principio di proporzionalità finisce per costituire il principale parametro di legittimità per l'esercizio del potere provvedimento straordinario⁵².

4. La potestà regolamentare in materia di sicurezza urbana

Tanto l'intervento ortopedico del giudice costituzionale del 2011 quanto le novità normative del 2017 hanno delineato nuovi spazi di intervento per la potestà regolamentare del comune per promuovere e tutelare la sicurezza urbana.

La scelta iniziale di affidare al sindaco e all'esercizio del suo potere di ordinanza la cura della sicurezza urbana ha finito sia per condizionare il modo stesso di affrontare il tema da parte delle istituzioni locali sia per far percepire le questioni inerenti alla sicurezza delle comunità locali come una

proporzionalità dell'azione amministrativa, Padova, 1998; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998.

⁵⁰ T.a.r. Liguria, sez. I, 19 aprile 2013, n. 702; T.a.r. Basilicata, 5 dicembre 2012, n. 557; 28 maggio 2009, n. 311.

⁵¹ Per Cons. Stato, sez. VI, 16 aprile 2003, n. 1990, «sotto il profilo del merito amministrativo, le ordinanze contingibili e urgenti devono far fronte alle situazioni di pericolo utilizzando, ove possibile, misure che salvaguardino l'interesse pubblico con il minor sacrificio di quello privato, e sono illegittime per vizio di merito se adottino misure sproporzionate, nel senso che impongano un sacrificio della proprietà privata eccessivo rispetto alla salvaguardia del pubblico interesse, raggiungibile con misure alternative».

⁵² Secondo A. LORENZETTI, *Le ordinanze sindacali e il principio di uguaglianza: quali garanzie?*, cit., 102, «va verificata la funzionalità dell'ordinanza rispetto all'interesse che si è inteso proteggere, con la conclusione che in caso di non congruità vi sarebbe difetto di ragionevolezza e una ingiustificata compressione dell'interesse antagonista».

“emergenza”⁵³: è prevalso e prevale un approccio emergenziale ai problemi della sicurezza delle comunità locali⁵⁴. Inoltre il carattere emergenziale dei provvedimenti sindacali ha alimentato una “fuga” dalle garanzie procedurali⁵⁵, ha consolidato la scelta di rimettere la ponderazione degli interessi in gioco ad una decisione dal carattere marcatamente unilaterale, spoglia del contributo partecipativo dei privati.

Se con le ordinanze sindacali si è preferito a livello locale dare risposte occasionali, temporanee e circoscritte, il legislatore statale sul piano nazionale ha più volte fatto ricorso alla decretazione d’urgenza per affrontare le istanze di sicurezza provenienti dalle realtà locali. È in questo solco che si colloca il decreto-legge n. 14 del 2017: un atto normativo adottato, così come si legge nelle premesse, per rispondere alla «straordinaria necessità ed urgenza di introdurre strumenti volti a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori e di promuovere interventi volti al mantenimento del decoro urbano».

A sua volta l’indeterminatezza dello spazio di intervento sindacale, legato all’atipicità dei poteri straordinari, ha prodotto l’ulteriore conseguenza di attrarre nel perimetro della sicurezza urbana i compositi e differenti bisogni emergenti dalle comunità territoriali: le ordinanze sindacali sono divenute lo strumento “generale” di governo delle più svariate problematiche locali. Né

⁵³ Come è stato osservato da A. CASSATELLA, *L’obbligo di motivazione delle “nuove” ordinanze a tutela della sicurezza urbana previste dall’art. 54, comma 4, del Testo unico degli enti locali: osservazioni critiche*, cit., 186, «sembra, in particolare, che il concetto di “emergenza” venga ricostruito non tanto a partire dalla straordinarietà del fatto e dall’inidoneità di porvi rimedio con gli ordinari strumenti legislativi ed amministrativi, quanto con riferimento alla incapacità dell’intero sistema istituzionale di svolgere efficacemente le proprie funzioni e di rispondere alle esigenze della collettività, anche a causa dei costi connessi al rispetto delle normali procedure decisionali, governate da regole giuridiche formali. L’aumento dei poteri “di emergenza” è dunque speculare ad una crisi delle concezioni formali, ed in ultima analisi garantistiche, del diritto, a vantaggio di una concezione in cui risulta essenziale il raggiungimento di obiettivi e risultati fissati dal potere politico».

⁵⁴ M. D’ALBERTI - P. URBANI, *La “sicurezza urbana”: il ruolo della gestione territoriale delle città*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., 61, affermano che «l’intervento del sindaco attraverso le ordinanze sindacali [...] non è altro che la ratifica o la presa d’atto delle carenze organizzative delle amministrazioni per supplire all’inefficienza della macchina amministrativa». Sul rapporto tra diritto ed emergenza, tra i tanti, v. A. FIORITTO, *L’amministrazione dell’emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006; AA.VV., *Il diritto amministrativo dell’emergenza. Annuario 2005 dell’Associazione italiana dei professori di diritto*, Milano, 2006; F. SALVIA, *Il diritto amministrativo e l’emergenza derivante da cause e fattori interni dell’Amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2005, 763 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo dell’emergenza per fattori esterni all’Amministrazione Pubblica*, in *Dir. amm.*, 2005, 4 ss.

⁵⁵ Cfr. A. CARDONE, *Procedimento amministrativo e partecipazione: giurisprudenza amministrativa e costituzionale e concezioni dell’idea di giustizia*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 231 ss.; ID., *Il procedimento amministrativo e i diritti di partecipazione*, in G. CAMPANELLI - N. GRASSO - M. CARDUCCI - V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, 2010.

appare idonea a fermare questa deriva la tipizzazione dei poteri sindacali (secondo periodo del comma 5, dell'art. 50 e comma 4 *bis* dell'art. 54) tentata dal decreto-legge n. 14 del 2017.

L'analisi svolta indica, invece, una prospettiva diversa: la sicurezza delle comunità locali nelle sue molteplici e diversificate dimensioni va affrontata secondo una visione "ordinaria" e non emergenziale, adottando a livello locale una regolazione stabile del fenomeno⁵⁶.

Questo risultato può essere perseguito innanzitutto attraverso un'adeguata pianificazione capace di includere gli interventi sindacali in una più ampia ed integrata visione del governo della sicurezza delle città.

Al raggiungimento del suddetto scopo concorre anche (e soprattutto) la valorizzazione del potere normativo locale⁵⁷, in particolare di quello regolamentare, così come indicato dagli art. 8 e 9 del decreto-legge n. 14 del 2017. Ciò non solo riporterebbe la gestione della sicurezza urbana nell'alveo dell'amministrazione ordinaria, ma determinerebbe anche un riequilibrio nei rapporti tra l'organo monocratico e l'assemblea cittadina: l'eventuale

⁵⁶ Cfr. F. CORTESE, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del Sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio?*, in *Le Regioni*, 2010, 133-134. A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, cit., in relazione alle novità introdotte dal decreto-legge n. 14 del 2017 sottolinea che «quello che è dato cogliere - ed apprezzare - è la volontà di normalizzazione dei rimedi: non devono essere le ordinanze contingibili ed urgenti dei sindaci a porre le norme che regolano la vita civile nella comunità locale, ma le fonti (ordinarie) proprie, legislative e regolamentari. Le ordinanze non devono servire ad introdurre nuove discipline tendenzialmente generali, ma a porre prescrizioni concrete, in vista del raggiungimento del risultato - l'effettività del rispetto delle norme poste da altre fonti a tutela della vita associata - in situazioni di particolare urgenza nelle quali non sono sufficienti o sufficientemente efficaci gli strumenti ordinari».

⁵⁷ Secondo Cons. Stato, 27 ottobre 2014, n. 5287, «all'organo consiliare spetta in via generale ed esclusiva (art. 42, comma 2, lett. a) l'esercizio del potere normativo che, quale peculiare caratteristica dell'autonomia dell'ente locale (art. 3, comma 4), si manifesta, oltre che nell'adozione dello statuto, anche nell'emanazione di regolamenti, atti a contenuto generale ed astratto, disciplinanti il comportamento, alla stregua di altre norme giuridiche, della generalità dei cittadini o di una determinata categoria di essi. Il potere regolamentare trova espresso e generale fondamento nell'art. 7 [del decreto legislativo n. 267 del 2000] (e copertura costituzionale nell'art. 117 Cost., come riscritto dalla legge costituzionale 18 ottobre del 2001, n. 3) e non è limitato alle materie ivi indicate, riguardando tutti gli ambiti di competenza comunale: ciò sia in ragione del carattere meramente esemplificativo del contenuto del richiamato art. 7, sia in ragione della natura di ente a fini generali propria del comune (quale ente rappresentativo della comunità stanziata sul relativo territorio), sia infine perché il potere regolamentare si pone anche quale espressione del potere di autoorganizzazione dell'ente stesso (Cons. St., sez. V, 27 settembre 2004, n. 6317). Coerentemente con la delineata natura e con le funzioni dell'organo consiliare è da considerarsi del tutto speciale ed eccezionale la competenza della giunta comunale di emanare regolamenti, limitata ai soli "regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio"». Sulla potestà normativa degli enti locali si rinvia a M. DI FOLCO, *La garanzia costituzionale del potere normativo locale*, Padova, 2007.

imposizione di comportamenti positivi e/o negativi sarebbe frutto di un confronto e di una decisione collettiva⁵⁸. La natura normativa dell'atto consentirebbe, altresì, di sperimentare percorsi partecipativi in cui coinvolgere i cittadini, l'associazionismo, i diversi organismi sociali, le articolazioni territoriali dell'istituzione comunale, anche attraverso dibattiti pubblici e consultazioni popolari⁵⁹.

Il regolamento locale si candida a costituire la cornice giuridica per la definizione di politiche locali per la sicurezza delle comunità e per l'individuazione di strumenti “ordinari” (e non “eccezionali” o “straordinari” come quelli emergenziali) per una prevenzione dei fenomeni causativi di insicurezza. Si tratterebbe, altresì, di una scelta coerente con il riconoscimento *de iure condendo* al comune di funzioni fondamentali in materia di sicurezza delle città. Anzi, la disciplina mediante un unico regolamento comunale delle molteplici funzioni (fondamentali e non) che *de iure condito* spettano al comune per garantire la sicurezza urbana contribuisce sin d'ora ad alimentarne una lettura unitaria della stessa.

5. Verso i regolamenti comunali per la sicurezza della città

In tal caso sono possibili molteplici soluzioni sul piano attuativo. Tradizionalmente si è fatto ricorso al regolamento di polizia amministrativa locale o di polizia urbana per disciplinare i temi riconducibili alla sicurezza urbana⁶⁰. In molti casi le amministrazioni comunali hanno provveduto a novellare i regolamenti di polizia amministrativa aggiornando ed estendendo il tradizionale elenco dei divieti, degli illeciti amministrativi e delle conseguenti sanzioni. In altri casi sono stati adottati nuovi “regolamenti di polizia (amministrativa) e sicurezza urbana” o “regolamenti di polizia urbana e per la convivenza civile in città”. Prospettiva che trova una conferma nella prassi ricorrente di traslare nel regolamento comunale il contenuto delle ordinanze sindacali sulla sicurezza urbana, soprattutto di quelle “ordinarie” adottate prima della sentenza della Corte costituzionale del 2011⁶¹.

Preferibile appare, invece, l'adozione di uno specifico regolamento per la sicurezza delle città, autonomo rispetto ai tradizionali regolamenti di polizia

⁵⁸ Cfr. F. FURLAN, *La disciplina concreta del potere di ordinanza*, in *Le Regioni*, 2010, 149 ss.

⁵⁹ Cfr. A. VALASTRO (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, 2016; ID. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010; G. C. DE MARTIN - D. BOLOGNINO (a cura di), *Democrazia, partecipazione e nuove prospettive della cittadinanza*, cit.

⁶⁰ Il potere regolamentare del comune in materia di polizia urbana rinviene il suo fondamento normativo nell'art. 109 del regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297, nonché nell'art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

⁶¹ Corte cost., 7 aprile 2011, n. 115.

urbana⁶². Sul modo di ricostruire questo strumento normativo incide la lettura che si adotta della nozione di “sicurezza urbana”. Se si accede ad una ricostruzione della “sicurezza urbana” alla stregua di una “sicurezza pubblica locale”⁶³ incentrata sulla prevenzione e repressione dei reati, l’oggetto del regolamento non potrà non essere limitato alla posizione di quei divieti che rafforzano sul piano amministrativo l’applicazione delle misure penali.

Se, invece, come a noi sembra auspicabile, si prende atto della scomposizione e del contestuale ampliamento della nozione di “sicurezza urbana” il regolamento è destinato ad introdurre e disciplinare, in chiave unitaria, interventi positivi e proattivi a carattere sociale, culturale, urbanistico, e non semplici obblighi, divieti e sanzioni.

L’esperienza ci offre già regolamenti di tal fatta, denominati anche “regolamenti per una città sicura”, “norme per la sicurezza urbana e per la qualità della vita”, “norme per la sicurezza urbana e la civile convivenza”, “regolamento per la vivibilità urbana e per la qualità della vita”, i quali hanno tentato di coniugare la prescrizione di espliciti divieti per evitare danni o pregiudizi alle persone o alle cose, con misure volte a tutelare la tranquillità sociale, a garantire la fruibilità e il corretto uso degli spazi pubblici e dei beni comuni, a favorire la qualità della vita, a sostenere una maggiore legalità e una più ampia coesione sociale e a promuovere comportamenti positivi⁶⁴.

L’adozione di questi regolamenti ha costituito anche l’occasione per promuovere iniziative di cittadinanza attiva e di responsabilità sociale, attraverso la valorizzazione delle attività di volontariato svolte dai cittadini a favore della comunità, nonché il ricorso a strumenti per la mediazione sociale e l’educazione alla legalità. Compiti diretti alla “risoluzione bonaria dei conflitti tra privati” sono affidati alla polizia locale da alcuni regolamenti comunali nelle materie di spettanza del comune⁶⁵ sia nel caso di controversie inerenti alla commissione di un illecito amministrativo sia nel caso di meri conflitti sociali⁶⁶,

⁶² Secondo Cons. Stato, 27 ottobre 2015, n. 5287, trattandosi di determinazioni di carattere regolamentare la loro individuazione spetta esclusivamente al consiglio comunale, secondo l’ordinaria ripartizione delle competenze tra gli organi comunali, coerentemente peraltro con la natura rappresentativa dell’organo consiliare.

⁶³ A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., 25. Concorde P. BONETTI, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, cit., 431.

⁶⁴ Cfr. F. FERRONI, *I regolamenti di polizia urbana nell’evoluzione delle politiche locali della sicurezza: criticità e prospettiva*, in AA.VV., *Per una città sicura*, Roma, 2012, 83 ss.

⁶⁵ In alcuni casi questi compiti sono espressamente finalizzati alla tutela della “sicurezza urbana”.

⁶⁶ F. FERRONI, *I regolamenti di polizia urbana nell’evoluzione delle politiche locali della sicurezza: criticità e prospettiva*, in AA.VV., *Per una città sicura*, cit., 110, rileva che «in alcuni dei regolamenti di polizia urbana più recenti [...] sono inserite parti dedicate alla disciplina di procedure di mediazione sociale e di risoluzione bonaria dei conflitti. E fin dalla prima lettura dei vari articolati emerge il

e, dunque, a prescindere da connessi con la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Il composito contenuto del “regolamento comunale per la sicurezza della città” deve naturalmente tener conto e, dunque, deve essere coordinato con i molteplici regolamenti comunali che disciplina i diversi settori che concorrono a promuovere e ad assicurare “la sicurezza delle comunità locali”. Si tratta del regolamento urbanistico, del regolamento di polizia locale, del regolamento per la gestione del servizio di ausilio alla polizia locale, del regolamento sulla videosorveglianza⁶⁷, del regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. A tal riguardo il “regolamento comunale per la sicurezza della città” potrebbe riprodurre e riunire per quanto possibile in un unico atto normativo il contenuto dei diversi regolamenti comunali, comprese le nuove disposizioni sulla delimitazione delle ulteriori aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi

tentativo, lo sforzo, di elaborare dei percorsi per dare risposta ad esigenze che sempre più spesso “impattano” la Polizia Municipale sul territorio, nei quartieri, nelle periferie. La Polizia Municipale che [...] nello svolgere il suo ruolo di regolatore della vita sociale entra costantemente in contatto con situazioni conflittuali che insistono nei vari snodi della vita della comunità: dal bullismo nelle scuole e nei luoghi di ritrovo dei giovani, alle liti di vicinato, ai conflitti interetnici ed intergenerazionali; di conseguenza, l'inadeguatezza della scelta tra redigere un verbale sanzionatorio ed il semplice raccomandare la calma è emersa con sempre maggiore evidenza. [...] Sintetizzando tra le diverse, per quanto analoghe, procedure regolamentari, il servizio vede al centro delle attività il personale della Polizia Municipale (appositamente formato, che potrà comunque, ove necessario, avvalersi di esperti) e ha le seguenti fasi essenziali: incontro con le parti o i soggetti che arrecano o subiscono conflitto; redazione di un verbale sull'accordo raggiunto (“Accordo di Ricomposizione”); l'accordo sospende l'applicazione delle sanzioni amministrative eventualmente commesse e collegate al conflitto; applicazione di una sanzione amministrativa in caso di mancato rispetto dell'accordo. L'attività di mediazione sociale è svolta in quei conflitti che non vedano il concretizzarsi della commissione di un reato perseguibile d'ufficio; qualora il reato sia perseguibile dietro presentazione di querela, l'attività di mediazione sociale è svolta qualora la querela non sia stata ancora presentata. Tra i medesimi soggetti e per la medesima questione non può essere effettuato più di un intervento di mediazione finalizzato alla bonaria risoluzione del conflitto».

⁶⁷ Rispetto alla possibilità di adottare un mero atto di indirizzo da parte degli organi politici del comune (giunta e consiglio comunale), sembra preferibile, se non necessario, l'esercizio della potestà normativa con l'adozione di un apposito regolamento (che nella prassi è stato deliberato tanto dal consiglio comunale quanto dalla giunta)

A tal riguardo le “Linee guida per i comuni in materia di videosorveglianza alla luce del provvedimento del Garante Privacy 8 aprile 2010” predisposte dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani chiariscono che se nel Provvedimento del Garante datato 2004, era espressamente prevista la predisposizione dell'“atto di documentazione delle scelte”, tale atto non è più richiesto lasciando alla sfera dell'autonomia dell'ente l'adozione degli strumenti regolatori. Le linee guida sottolineano come sia non solo auspicabile, ma necessaria l'adozione di un regolamento, a sostegno degli atti deliberativi e delle determinazioni dell'ente locale, quale massimo strumento di legittimazione e condivisione, per un corretto utilizzo di applicazioni così invasive.

monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, alle quali applicare le sanzioni per la violazione delle norme sul divieto di stazionamento o di occupazione di spazi e il conseguente ordine di allontanamento ai sensi dell'art. 9 del decreto-legge n. 14 del 2017, che il legislatore ha espressamente demandato al regolamento comunale di polizia urbana.

La scelta di affidare ad un regolamento comunale la disciplina dei molteplici fenomeni che incidono sulla sicurezza delle comunità locali si palesa come una soluzione dai rilevanti risvolti sistematici.

In primo luogo, viene valorizzata la potestà regolamentare comunale, restituendo ad essa il ruolo precedentemente sottratto dalle ordinanze "ordinarie" attraverso le quali era stato esercitato dal sindaco un potere sostanzialmente normativo.

In secondo luogo, riacquistano centralità, rispetto all'organo monocratico, le assemblee elettive, chiamate ad assumere, in un contesto pluralista e di confronto, atti regolatori destinati ad incidere in maniera permanente sui diritti e le libertà dei consociati⁶⁸.

In terzo luogo, l'ampliamento delle materie che possono costituire oggetto della potestà regolamentare limita il potere "sanzionatorio" del sindaco. Quanto più i divieti e le prescrizioni sono disciplinati dai regolamenti comunali tanto meno vi è spazio per le ordinanze sindacali per introdurre divieti e sanzioni in via autonoma. Si dovrebbe intervenire con ordinanze contingibili ed urgenti quando il comportamento non è vietato o imposto e sanzionato dai regolamenti comunali. L'ipotesi della doppia previsione del medesimo divieto o obbligo da parte del regolamento e dell'ordinanza contingibile ed urgente dovrebbe portare alla declaratoria di illegittimità di quest'ultima. Inoltre, la previsione regolamentare del divieto o dell'obbligo dovrebbe impedire l'integrazione del reato di cui all'art. 650 del codice penale⁶⁹.

In quarto luogo, l'attribuzione al comune di un potere regolamentare per la disciplina delle funzioni comunali volte a fronteggiare le «situazioni di grave

⁶⁸ Secondo Cons. Stato, 27 ottobre 2014, n. 5287, il comune è fornito del potere di regolamentare la materia della "sicurezza urbana", il cui esercizio spetta, secondo la ordinaria ripartizione delle competenze tra gli organi del comune, esclusivamente al consiglio comunale.

⁶⁹ Cass., 30 ottobre 2013, n. 44238; 25 marzo 1999, n. 5755, richiede che l'inosservanza abbia ad oggetto «un ordine specifico impartito ad un soggetto determinato, in occasione di eventi o circostanze tali da far ritenere necessario che proprio quel soggetto ponga in essere una certa condotta, ovvero si astenga da una certa condotta», circostanza che non ricorre nel caso di «una disposizione data in via preventiva ad una generalità di soggetti, ed a carattere regolamentare». Per Cass. Pen., 18 gennaio 2016, n. 15993; 14 gennaio 2010, n. 1422, la contravvenzione prevista dall'art. 650 c.p. non è configurabile quando la violazione dell'obbligo o del divieto imposto dal provvedimento amministrativo sia già prevista da una fonte normativa generale e trovi autonoma e specifica sanzione da parte dell'ordinamento.

incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana» concorre a rafforzare il carattere “fondamentale” delle medesime funzioni.

Infine, la previsione di un potere regolamentare comunale quale forma “naturale” ed ordinaria di regolazione dei fenomeni riconducibili alla sicurezza urbana consente di superare quell’approccio emergenziale che sino ad oggi ha caratterizzato l’intervento comunale in materia di sicurezza urbana.