



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

APPROCCIO AL RIPARTO DELLE COMPETENZE TRA STATO, AUTONOMIE TERRITORIALI E PRIVATI NELLO SVILUPPO DELLE POLITICHE "INTEGRATE" DI SICUREZZA

Francesco Famiglietti

SOMMARIO - 1. Un'ampia premessa per comprendere la complessità del tema. - 2. L'approccio sociologico alla "questione sicurezza": alla ricerca del contenuto e delle ragioni delle attuali istanze sociali. 3. Le principali problematiche che sul piano giuridico pone la "questione sicurezza": il rapporto sicurezza-diritti; la distribuzione delle competenze istituzionali tra i diversi livelli di governo del territorio e la collaborazione del privato. - 4. Le coordinate di sviluppo della governance dell'Amministrazione della pubblica sicurezza nel quadro ordinamentale generale: la teorizzazione di una sicurezza "partecipata" e "condivisa". - 5. Dalla "strategia ideologica" alla "tattica sul terreno": l'integrazione tra politica di ordine pubblico (o criminale) e cosiddetta "nuova" prevenzione in uno scenario "a dimensione locale". - 6. Il duplice versante progettuale e operativo dell'Amministrazione della pubblica sicurezza: dal progetto sulla "polizia di prossimità" all'esperienza pattizia, al coinvolgimento, ancora, della cosiddetta società civile quale attore protagonista del sistema. - 7. Gli snodi fondamentali del sistema: le formule di sintesi tra un "vecchio" e un "nuovo". - 8. In particolare, la "sicurezza urbana" ed i suoi (problematici) rapporti con la materia dell'"ordine pubblico e sicurezza" e con la "Pubblica Sicurezza". - 9. *Segue*: l'impostazione prevalente in tema di "sicurezza urbana" - 10. *Segue ancora*: ... e le perplessità che pone. - 11. La necessità di un approccio sostanzialistico alle funzioni di polizia (polizia di sicurezza, polizia amministrativa, polizia amministrativa regionale e locale, polizia locale) ed ai beni-interessi presidiati (ordine pubblico, sicurezza pubblica, sicurezza urbana, sicurezza tout court).



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

1. Tentare di approfondire oggi il tema della *sicurezza dei centri urbani* e, in specie, delle *politiche pubbliche* poste a suo presidio è cosa niente affatto agevole. Ancor più se, in termini tecnico-giuridici, si voglia porre attenzione al *sistema di tutela* attraverso un'analisi che scandagli i *concreti versanti operativi* in rapporto tanto alla *natura delle attività chiamate in causa*, quanto, soprattutto, alle *competenze che l'ordinamento individua* in capo allo *Stato* ed alle *autonomie locali*, ed a cui ha finito per aggiungersi un ruolo sempre maggiore del *privato*.

A non facilitare il compito sono anche *l'articolato e serrato confronto politico* e un'evoluzione della *legislazione* in materia a tratti non sempre chiari. Nell'ultimo decennio, infatti, una "questione sicurezza" è divenuta elemento centrale di ogni programma elettorale e delle agende politico-amministrative dei diversi livelli di governo del territorio; anzi, essa è finita per collocarsi "esattamente all'incrocio" tra l'esigenza di "costruzione consapevole degli ordinamenti" e quella di considerare le peculiari caratteristiche della "emotività della psicologia politica", sullo sfondo di una pressione delle comunicazioni di massa e dell'opinione pubblica che manifestano una tendenza a rappresentare e percepire ogni fenomeno in forma assolutamente esasperata¹.

A far da riverbero delle difficoltà, ancora, è tutta una serie di *formule di sintesi*, che, assai spesso generate dalle prassi e divenute di uso corrente nel linguaggio comunemente invalso, sono a loro volta fonte di ulteriore incertezza ove non adeguatamente indagate.

Già il termine "sicurezza" si presenta dai contorni di per sé vaghi, avendo finito per esprimere un significato plurisemantico² o, come pure è stato detto, "multidimensionale"³,

¹ P. CIARLO, *Sicurezza e Stato di diritto*, in AA.VV., *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, Università degli Studi di Cassino, 2005, pag. 19.

² S. FOÀ, voce *Sicurezza pubblica*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IV ediz., 1999, Torino, pag. 128.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

apprezzabile anche in una dimensione soggettiva⁴. Si aggiunga la ricorrente sovrapposizione (o meglio sarebbe dire *confusione*) che viene sovente operata tra il *bene della vita* inteso come “sicurezza pubblica” e quella *funzione amministrativa* (in senso proprio o tecnico), che, caratterizzata da fisionomici profili di autoritarità o imperatività, è denominata “*pubblica sicurezza*” (o polizia di sicurezza) e che, ad ordinamento dato, è ricondotta in via esclusiva alle competenze (legislativa e amministrativa) dello Stato⁵.

³ Il termine è usato da P. TORRETTA, *Diritto alla sicurezza e (altri) diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in AA.VV., *Diritti fondamentali e Costituzione*, Milano, 2003, pag. 452. Come osserva M. L. MANISCALCO, *Sociologia generale e sociologia della comunicazione* - Corso di aggiornamento per la progressione in carriera dei vice questori aggiunti della Polizia di Stato, Scuola superiore di polizia, Roma, 2005, è soprattutto dagli anni sessanta del decorso secolo che il termine “sicurezza” conosce una grande e indefinita diffusione, acquisendo via via una dimensione polisemica e un significato quasi totalizzante: “la parola viene usata per esprimere un ampio *range* di interventi dalla protezione sociale e sanitaria al miglioramento della qualità della vita – anche con riguardo all’ambiente – alla difesa dal rischio nucleare (civile e militare). Contemporaneamente il termine sicurezza si declina anche come concezione di difesa nazionale (la sicurezza nazionale) e di difesa militare”.

⁴ Come osserva C. MOSCA, *Sicurezza di prossimità e di comunità per i cittadini*, in *Rivista di Polizia*, II-III, Santa Maria Capua Vetere, 2003, pagg. 81 e ss., il termine “sicurezza”, relazionato ad un bene della vita altrimenti non qualificato se non per il generale rilievo collettivo, di fatto è risultato inidoneo ed insufficiente ad indicare e comprendere una realtà fenomenologica complessa e articolata del nostro vivere giuridico e sociale. Oramai da tempo è condivisa l’esigenza di una convenzione linguistica che, nell’ambito di un sistema integrato di sicurezza, operi una distinzione tra una “sicurezza in senso lato” e una “sicurezza in senso stretto”, così come si è cercato di realizzare in altre esperienze ordinamentali (in Francia ed in Inghilterra, ad esempio, si distingue tra una *sécurité* ed una *sûreté* ovvero tra una *safety* ed una *security*). In questo senso vedasi pure B.CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, pag. 2, in www.federalismi.it, che riporta le conclusioni della ricerca affidata dalla regione Lombardia all’IRER nell’ambito del Piano delle Ricerche Strategiche 2004 (Osservatorio sulla riforma amministrativa e il federalismo – Sicurezze).

⁵ A rigore, la posizione dell’aggettivo nell’ambito della locuzione “pubblica sicurezza” assume sul piano giuridico un valore tutt’altro che di stile, indicando, oltre il complesso di organi e degli uffici dell’apparato statale preposto alla cura dell’interesse pubblico specificato (l’Amministrazione della “pubblica sicurezza”), un’attività che, per i connotati fortemente autoritativi,



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

Ma al di là delle difficili “condizioni di contesto” in cui ogni interprete della materia è costretto a muoversi, a rendere veramente impegnativo ogni studio sul tema della sicurezza è l'*intrinseca complessità del sistema di tutela*, la cui intelligibilità richiede, al contempo, *conoscenze interdisciplinari e competenze specialistiche*.

Sospeso oramai tra la *forza della tradizione* e le *spinte dell'innovazione*, il “sistema sicurezza” dei centri urbani si è negli ultimi anni profondamente evoluto, sollecitando fortemente gli stessi *snodi giuridici* e le *categorie tecnico-operative fondamentali*. E ciò in piena coerenza sia con le *trasformazioni e complicazioni tipiche della società della cosiddetta post-modernità*, sia con uno *sviluppo dell'ordinamento*, che, ispirato dall'esigenza di fornire una più fedele attuazione del quadro democratico e pluralista disegnato dalla Costituzione (articoli 1 e 5), ha portato ad una profonda revisione dei rapporti tra apparati pubblici e civici ed a un riassetto organizzativo-funzionale dell'intera amministrazione pubblica.

A ben vedere, ad essere trasformata risulta l'intera *fisionomia del sistema*, e ciò sia negli aspetti *funzionali* che in quelli *organizzativi*: il “sistema sicurezza”, infatti, ha assunto le sembianze di una sorta di “grande teatro” sul cui palcoscenico sono stati via via chiamati ad operare attori sempre diversi e dalle diverse competenze, sia pubblici che privati, nell'ambito di un “*progetto comune*” sviluppato secondo un “*rinnovamento culturale*” che ha legittimato progressivamente “*diversificati modi di fare sicurezza*”⁶.

si pone su un piano tipico e specifico dell'agire pubblico. Sia consentito richiamare le considerazioni espresse in F. FAMIGLIETTI, *Sicurezza pubblica e pubblica sicurezza: tra esigenze di esercizio unitario e gestione in ambito locale*, in *Rivista di Polizia*, V-VI, Santa Maria Capua Vetere, 2004, nonché in F. FAMIGLIETTI, *La sicurezza pubblica come interesse unitario. Aspetti problematici di un'organizzazione federalistica della “pubblica sicurezza”*, in AA.VV., *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, Università degli Studi di Cassino, 2005.

⁶ In questo senso si è espresso in più occasioni istituzionali lo stesso Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza Prefetto Antonio Manganelli: si richiamano, in particolare, l'ampia e articolata intervista



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

“Spigolando”, allora, tra gli approfondimenti offerti dalle scienze sociologiche e comportamentali, le problematiche evidenziate dal pensiero giuridico e i diversi profili di politica e tecnica amministrativa chiamati in causa, la finalità di queste pagine è stata quella di tracciare, sia pure a grandi linee e talvolta in termini di mera enunciazione, un percorso preliminare; un percorso che, evitando distorsioni concettuali derivanti da “fatti di vocabolario”, mettesse in risalto i cardini fondamentali di un sistema oramai ad architettura complessa e pluriarticolata e taluni degli aspetti maggiormente problematici dell’evoluzione normativa, giurisprudenziale e dottrina in materia.

In tale ordine di idee, allora, innanzitutto è parso necessario approcciare alle risultanze dell’analisi posta in essere dalle *scienze sociologiche e comportamentali*, per capire *cosa* e *perché* effettivamente la collettività chiede con le crescenti istanze di “sicurezza”, ed *a cosa* e *come*, quindi, le istituzioni politiche e gli apparati amministrativi debbono effettivamente corrispondere nello sviluppo della propria azione.

L’attenzione, poi, è stata posta su profili di *politica e tecnica amministrativa* per cogliere l’essenza della evoluzione dell’attuale *governance* istituzionale della sicurezza. Questa, sempre più marcatamente, valorizza le vesti di una *governance* “integrata” e “partecipata”, nel duplice senso *oggettivo* e *sogettivo*: di politica, cioè, che mira ad affrontare contestualmente aspetti diversi ma tutti a vario titolo (ed anche

5

pubblicata sul fascicolo n. 1 del 2008 della Rivista *GNOSIS*; l’intervento svolto il 22 maggio 2009 presso l’Università di Modena e Reggio Emilia sul tema “Sicurezza partecipata, urbana, integrata” e quello al Convegno sul tema “Sicurezza urbana e pubblica sicurezza” tenutosi il 4 maggio 2009 presso la Scuola di perfezionamento delle forze di polizia, nell’ambito delle attività dell’anno accademico 2008/2009 (i relativi documenti sono consultabili su www.poliziadistato.it). Si richiama, altresì, la partecipazione alla cerimonia svoltasi presso la Scuola superiore di polizia alla conclusione del 10° corso di formazione per medici della Polizia di Stato, con consegna della sciarpa azzurra ai frequentatori del 98° corso di formazione per commissari della Polizia di Stato - Roma, 19 marzo 2009. “Più sicurezza insieme”, peraltro, è divenuto lo slogan nell’ambito delle ultime celebrazioni dell’anniversario della fondazione della Polizia di Stato.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

indirettamente) incidenti sulla sicurezza (in questo senso si può parlare anche di *governance multi-scopo*) e che, perciò, chiama ad agire soggetti distinti ed anche ulteriori da quelli istituzionali (in questo senso si può parlare anche di *governance a soggetti multipli* o *multi-attore*).

Al contempo, si è ritenuto di far cenno alle principali *questioni di natura giuridico-ordinamentale*, anche di elevato spessore costituzionale, che il tema pone: da un lato, il riferimento è ai rapporti tra *autorità e libertà*; dall'altro, alla distribuzione delle competenze istituzionali tra i diversi livelli di governo del territorio ed ai rapporti tra pubblico e privato. Una particolare attenzione, in tale ambito, è stata dedicata alla materia "sicurezza urbana" di cui all'attuale formulazione dell'articolo 54 del Testo Unico degli enti locali (approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) in rapporto al sistema della "Pubblica Sicurezza"⁷ ed alle funzioni di polizia (di sicurezza e amministrativa in senso stretto o *tout court*).

2. In una logica necessariamente funzionale e servente, l'unica che legittima ogni apparato pubblico rispetto agli interessi della collettività, non v'è - né vi potrebbe essere - studio sulla sicurezza o strategia concreta d'azione che non prenda le mosse proprio dalle risultanze delle *scienze sociologiche e comportamentali*, nel tentativo di dar luce all'*effettivo contenuto* e alla *portata della domanda di sicurezza* posta dalla società attuale. Solo attraverso un metodo eziologico, infatti, che indagli sui *meccanismi di causalità e di deterrenza* delle dinamiche individuali e sociali, è possibile cogliere - come accennato in premessa - *cosa e perché* oggi la collettività chiede con le crescenti istanze di "sicurezza", ed *a cosa e come*, quindi, la politica e le istituzioni debbono effettivamente corrispondere nello sviluppo della propria azione.

6

⁷ Vedi nota 5.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

Si suole ripetere, al riguardo, che nell'ultimo ventennio il concetto di "sicurezza" ha ampliato il suo significato⁸; e ciò in coerenza con le trasformazioni e complicazioni tipiche della *società contemporanea*, a sua volta descritta come *generatore permanente di un generale senso di insicurezza* (la società post-moderna come "*società del rischio*" o "*società dell'insicurezza*")⁹. Il riferimento, quindi, non è più solo alla prevenzione e repressione del crimine, ma a tutta una serie di condizioni di disagio dettate dalle dinamiche socio-economiche ed ambientali della società d'oggi e che negativamente incidono sui momenti di tranquillità individuale e sociale.

Non solo. Un tentativo di adeguata definizione del contenuto (e delle ragioni) dell'attuale domanda sociale di sicurezza deve fare i conti con la circostanza per cui, soprattutto nel nostro Paese, esiste, di fatto, una *sensibilità* per così dire "a

⁸ Addirittura per R. L. OHRMANN, *Emigranti, rifugiati e insicurezza. Una minaccia per la pace?*, in R. PAPINI (a cura di), *Globalizzazione: solidarietà o esclusione?*, Napoli, 2001, pag. 85, il termine "sicurezza" è divenuta una sorta di "vocabolario usato per individuare le sfide che attendono la comunità internazionale (e le comunità nazionali) agli inizi del XXI secolo".

⁹ Le scienze sociologiche, evidenziando il *diffuso disordine* cui non si è sottratto alcun aspetto della vita umana contemporanea (politico, sociale, economico, giuridico, ecc.) e che, soprattutto, ha messo in crisi i modelli di vita tradizionali, sono solite richiamare il *paradigma della società del rischio* teorizzata da U. BECK, *La società del rischio*, Roma, 1999 e da Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Bologna, 1999. In particolare, M. L. MANISCALCO, *Cit.*, al fine di precisare meglio il significato della locuzione "*società del rischio*", non manca di specificare il concetto di "*rischio*". Questo, unitamente a quelli di "*pericolo*" e di "*minaccia*", consente una classificazione degli eventi che incidono negativamente sulla sicurezza e che possono o meno essere ricondotti, sotto il profilo eziologico, ad una condotta umana intenzionale. In particolare, il "*pericolo*" è connesso ad un evento non riconducibile all'agire intenzionale di taluno (es., una calamità naturale); la "*minaccia*" è riconducibile ad un comportamento intenzionalmente tenuto (es., il delinquere); il "*rischio*", infine, costituisce una condizione intermedia tra le prime due descritte ed esprime una connessione ad un agire umano che sceglie tra corsi alternativi di azione in forza di una calcolabilità (o probabilità) di un evento. Si tratta - precisa sempre l'A. - di una distinzione che assume un'importanza pratica considerevole, non foss'altro per il rilievo che diverse sono le reazioni individuali e collettive rispetto ad un evento critico riconducibile o meno ad una gire umano, eventualmente secondo livelli differenti di responsabilità.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

geometria variabile” verso le questioni ritenute pregiudizievoli. A giustificarla è anche un diverso quadro problematico, talvolta fortemente differenziato delle diverse aree geografiche del Nord e Sud d’Italia, passando per il Centro, in relazione alla tipicità socio-territoriale, economica e dei fenomeni criminali presenti. E ciò, evidentemente, consente una *diversa mappatura geografica della sicurezza* e induce a considerare la necessità di una diversa specificazione delle azioni istituzionali necessarie¹⁰.

Volendo cogliere, comunque, un comune denominatore nelle attuali istanze sociali, il riferimento non può che essere soprattutto ad uno spostamento (o meglio sarebbe dire, ad un *allargamento*) dell’attenzione focale dalle grandi emergenze criminali (la criminalità di tipo organizzato e mafioso e il fenomeno del terrorismo) alle *questioni di vita quotidiana in relazione alle condizioni di vivibilità della città*. In una sorta di processo di *relativizzazione al generale disordine* della vita quotidiana (specie socio-comportamentale), l’individuo e la collettività scrutano soprattutto la *prossimità*. Questa, peraltro, è assai spesso apprezzata attraverso la (mera) sensazione (la cosiddetta *percezione della sicurezza*) e indipendentemente dall’accadimento effettivo di fatti pregiudizievoli.

La sicurezza, quindi, vive di una dimensione sì globalizzata ma, al contempo, presenta una parcellizzazione secondo implicazioni vissute a livello locale e in relazione a ciò che ciascun individuo, in relazione al proprio bagaglio emotivo-esperenziale, percepisce in termini negativi.

È evidente che, così inteso, il *prodotto sicurezza* tende a porsi come entità *solo in parte misurabile*, venendo tendenzialmente a fare leva su un *filtro soggettivo* che si rapporta a ciò che è colto in termini di insuccesso. Questo, per converso, reca in sé l’ulteriore (e diverso) problema di una (ina)adeguata motivazione ed una possibile (in)soddisfazione degli stessi

¹⁰ Basterebbe solo porre mente alle profonde differenze che derivano dalla mera dimensione e caratteristiche urbanistico-territoriali dei centri cittadini metropolitani rispetto a quelli delle piccole realtà cosiddette provinciali e al differente livello della qualità della vita che si riesce ad assicurare in relazione alla possibilità di fruizione di servizi pubblici adeguati.



operatori della sicurezza, chiamati a rapportarsi costantemente ad un *quid* non oggettivamente apprezzabile¹¹.

Ad ogni modo, di fronte a siffatta portata, è sin troppo scontato affermare come la nuova istanza sociale di sicurezza non può che richiedere “una serie pressoché indefinita di interventi, compresi quelli che ciascuno di noi può attivare nella propria sfera domestica [...] e che, nondimeno, possono incidere positivamente sulla sicurezza di tutti”; così come è pure scontato precisare che, in questi termini, tale domanda non può in alcun modo implicare una confusione e sovrapposizione tra le diverse attività e competenze coinvolte, con una sorta di (improponibile) *livellamento ontologico* delle eterogenee funzioni e dei diversi compiti (giuridici e socio-economici) e di tutti i soggetti (pubblici e privati) chiamati ad intervenire nel rinnovato sistema¹².

3. Spostando l’attenzione dal piano sociologico e quello squisitamente ordinamentale, e preparando così il campo ai profili tecnico-operativi dell’analisi, il bene “sicurezza” porta a dovere vagliare *questioni di natura giuridico-ordinamentale* anche di elevato spessore costituzionale ed amministrativo. Al di là del tentativo di connotare la “sicurezza” in termini di vero e proprio *diritto fondamentale della persona* che incide sulla cosiddetta *qualità della vita*¹³, le questioni fondamentali che si

¹¹ Richiamando la nota 6, il Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza prefetto A.MANGANELLI non ha mancato di osservare come il Paese appare sempre più impaurito, “*immotivatamente più impaurito, mostrando con ciò di avere la memoria corta: drammatizza irragionevolmente la quotidianità e la drammatizza perché dimentica che viene da quotidianità più drammatiche. Tale atteggiamento, a sua volta, alimenta ulteriormente il senso di insicurezza. E attenzione: se la paura fa sentire non sicure le persone, in qualche modo si finisce per vanificare in parte il lavoro che nella realtà svolgono le forze di polizia*”.

¹² In questo senso G. CAZZELLA, *Sicurezza sussidiaria: verso la riforma della vigilanza privata*, in *Rivista di Polizia*, Santa Maria Capua Vetere, IV, 2003, pag. 237.

¹³ Per la qualificazione della “sicurezza” come vero e proprio “*primario e naturale diritto dell’individuo necessario al godimento delle libertà che l’ordinamento gli attribuisce*” e non come categoria collegata esclusivamente all’interesse



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

pongono attengono, da un lato, ai rapporti tra *autorità e libertà*; dall'altro, investono la *distribuzione delle competenze istituzionali tra i diversi livelli di governo del territorio* ed in cui la Repubblica si struttura *ex articolo 114 della Costituzione* (Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato).

La prima delle due principali questioni consiste in quel "dramma" politico vissuto dagli ordinamenti contemporanei, di ispirazione liberal-democratica, nella spasmodica ricerca di un (accettabile ed accettato) equilibrio nel rapporto tra *autorità e libertà* o - come meglio oggi potremmo dire - tra *sicurezza e diritti*.

pubblico, vedasi P. TORRETTA, *Diritto alla sicurezza e (altri) diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in AA.VV., *Diritti fondamentali e Costituzione*, Op. cit., pag. 463; G. CERRINA FERRONI-G.MORBIDELLI, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, n. 1, pag. 30 e segg., secondo cui la sicurezza va intesa come *diritto sociale costituzionalmente garantito*, come vero e proprio valore giuridico supremo, sebbene non espressamente enunciato; R. NOBILE, *Le ordinanze del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, 2009, n. 2, in *www.lexitalia.it*, che parla di "diritto soggettivo perfetto a contenuto esistenziale". Come osserva, però, A. D'ALOIA, *I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, Milano, 2003, pag. 52, "parlare di un diritto fondamentale alla sicurezza può essere [...] forse prematuro [...]. Non si può negare, però, che la sicurezza appare sempre più nitidamente come un elemento coesistente alla qualità della vita delle persone, che viene rivendicato e apprezzato in sé, non solo come condizione per poter fare altre cose o esercitare altri diritti". Secondo A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in *Dem. Dir.*, 2000, II, pag. 21, parlare di "un diritto alla sicurezza non può essere altro che il risultato di una costruzione costituzionale falsa e perversa. Infatti o tale costruzione è superflua, se significa la legittima domanda di sicurezza di tutti i diritti da parte di tutti i soggetti -e in questo caso, anziché di diritto alla sicurezza sarebbe corretto parlare di sicurezza dei diritti o di diritto ai diritti-, oppure è ideologica, se implica la selezione di alcuni diritti di gruppi privilegiati e [...], nello stesso tempo, limitazioni per i diritti fondamentali riconosciuti nella Costituzione e nelle convenzioni internazionali". Ancora, secondo T.F.GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bologna, 2008, pagg. 275 e segg., la sicurezza non assurge al rango di vero e proprio diritto, ma costituisce bene di rilievo costituzionale che, rapportato all'individuo, rappresenta tutt'al più "un'aspettativa o un'aspirazione" di diritto. Su posizioni sostanzialmente intermedie è P.BARILE, *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali: un'introduzione. Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 2004, in *Biblioteca dell'Enciclopedia Treccani*, pag. 18, secondo cui la sicurezza potrebbe essere considerata come un diritto sociale "condizionato", ossia come diritto "il cui godimento dipende dalla presenza di una organizzazione erogatrice delle prestazioni". Vedasi anche nota 17.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

Il dramma è antico e concerne soprattutto la legittimazione ed i limiti dell'agire dei pubblici poteri in funzione preventiva¹⁴: se, infatti, "tutti gli atti di per se stessi innocui si volessero sottoporre a un'ingerenza preventiva dell'autorità, sol perché essi potrebbero per avventura dar luogo ad un fatto lesivo della sicurezza e dell'ordine pubblico, ogni diritto individuale sarebbe soffocato"¹⁵.

Tale dramma si è fortemente rinnovato proprio di fronte alle attuali esigenze di sicurezza in relazione al rischio - pure paventato - della riproposizione di una dimensione hobbesiana della paura che genera la necessità di un Leviatano, sorto sì per vincolo contrattuale ma investito del compito di garantire la sicurezza dei cittadini anche soffocandone i diritti di libertà¹⁶.

La seconda delle questioni che, sempre su un piano amministrativo-costituzionale, emerge forte è quella che attiene alle *competenze pubblico-istituzionali connesse alla tutela del bene-interesse "sicurezza"*. È questo, alla fine, il nodo centrale dell'attuale dibattito politico-legislativo nella costruzione di una *Repubblica delle autonomie*, la quale dichiaratamente tende sempre più ad evolvere secondo logiche organizzativo-funzionali di tipo federalista.

11

¹⁴ Come già osservava O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1904, pagg. 293-294, "quando si è di fronte ad un delitto, ad una lesione dell'ordine giuridico, di un bene giuridico, nessuno può negare alla società il diritto di colpire il reo, per la difesa propria e dei propri membri [...]". Ma pur quando si tratti di puro pericolo, di pura minaccia, se si dovesse aspettare il male compiuto per difendere sè, la società, i singoli - osserva sempre l'A. - si avrebbe una inevitabile "menomazione della sicurezza e della pace pubblica, [...] si renderebbe la società debole, sempre minacciata, non garantita abbastanza contro gli abusi della libertà. [...] Il pericolo stesso, la minaccia, da soli, sono mali, da cui la società deve essere difesa". La libertà deve sì essere rispettata e tutelata, "ma quando essa, nel suo svolgimento, fa sorgere un pericolo, una minaccia per la pace, la sicurezza, i beni dei cittadini, della società, dello Stato, questo, nell'interesse della difesa sociale, deve avere il diritto di limitarla".

¹⁵ V. E. ORLANDO, *Principii generali del diritto amministrativo*, V edizione, Firenze, 1919, pag. 274.

¹⁶ In questo senso vedasi V. BALDINI, *Globalizzazione, terrorismo internazionale e tutela della sicurezza: alla ricerca di un nuovo Leviatano?*, in AA.VV., *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, cit., pag. 60 e ss.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

Ma pur senza far riferimento a prospettive *de iure condendo*, la valorizzazione delle autonomie territoriali in un modello ordinamentale quale l'attuale, che trova la sua testata d'angolo nei principi di *democrazia e pluralismo* e, soprattutto, in quello di *sussidiarietà*, ha già da tempo sollecitato la revisione dei meccanismi di *gestione locale della sicurezza* intesa in ogni suo aspetto. E ciò non solo (o non tanto) con riferimento alle modalità di realizzazione del bene-interesse considerato, quanto piuttosto ai fini di una riconsiderazione della stessa titolarità delle competenze istituzionali ripartite tra Stato ed enti territoriali.

Con l'importante, ulteriore precisazione che, al di là della titolarità, lo stesso ordinamento richiama il *concreto esercizio delle prerogative amministrative* (sia esse proprie dello Stato o del sistema delle Autonomie) alla logica del raccordo e alla *permanente collaborazione interistituzionale*, secondo quel "*principio di leale collaborazione*" oggi espressamente richiamato dall'articolo 120, comma 2, della Costituzione. Come osserva la Corte costituzionale, tale principio va inteso quale "*criterio regolatore*" dello sviluppo (equilibrato) delle azioni istituzionali che, ancorché intestate a livelli di governo diversi, risultano di generale e comune interesse, così da assicurarsi il buon andamento della pubblica amministrazione. È il principio di leale collaborazione che rende compatibile l'*autonomia* dei diversi livelli istituzionali con l'*unità* dell'ordinamento (art. 5 C.), consentendo di "regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti"¹⁷.

Si consideri, peraltro, che il *principio di sussidiarietà*, così come costituzionalizzato, assume (anch'esso) una *dimensione "globale"*, ossia allargata ad una *accezione "orizzontale"*, di modo che i diversi livelli di governo del territorio sono chiamati espressamente a favorire l'*autonoma iniziativa dei cittadini*, singoli e associati, per lo svolgimento di "*attività di interesse*

¹⁷ Corte costituzionale, sentenza 1° febbraio 2006, n. 31, in www.cortecostituzionale.it.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

generale”¹⁸, nel cui novero non si ritiene possano escludersi quelle volte al presidio del bene “sicurezza” (ultimo comma dell’articolo 118 della Costituzione).

4. Di fronte alla complessità (sociale ed ordinamentale) descritta sia pure a larghi tratti, è facile intuire le ragioni del mutamento profondo della *governance* sulla sicurezza impostata dall’Amministrazione della pubblica sicurezza.

Già a partire dalla fine degli anni ‘90 del secolo oramai decorso, chiamandosi a fondamento, quale *fil rouge*, una *teoria della sicurezza partecipata e condivisa*, si è messo via via mano a tutta una serie di iniziative strategiche ed operative secondo logiche di governo e gestione cosiddette “integrate”¹⁹.

Al fine di cogliere fino in fondo il radicale cambiamento culturale, occorre, però, un preliminare richiamo anche all’evoluzione della *politica* e della *tecnica amministrativa* dell’ultimo decennio.

Come non manca di rilevare la *scienza dell’amministrazione*, nella prima metà degli anni ‘90 i settori pubblici, in una logica tutta aziendalistico-manageriale, hanno avuto una forte

13

¹⁸ Tali attività, in quanto rivolte ad un fine (non privato ma) di generale interesse collettivo, vengono in rilievo come funzioni amministrative *in senso ampio* o *lato*, senza che, cioè, in ogni caso consentito previsto l’esercizio di pubblici poteri o potestà. In questa veste (“orizzontale”), con S. LICCIARDELLO, *Autonomie e uso del territorio*, in I. M. MARINO-S. LICCIARDELLO-A. BARONE, *L’uso del territorio*, Milano, 2004, pag. 220, può dirsi che “il principio di sussidiarietà sollecita [...] un diverso modo di atteggiarsi della Repubblica di fronte agli interessi pubblici - tradizionalmente garantiti con un intervento diretto dello Stato (art. 3, comma 2, Cost.) - dovendosi rendere responsabili di attività di utilità sociale gli individui e le formazioni sociali, secondo le indicazioni già contenute nell’art. 2 Cost., ora esplicitate nell’ultimo comma dell’art. 118”.

¹⁹ Sul piano politico-istituzionale, ad una *sicurezza partecipata ed integrata* si richiamano espressamente già le dichiarazioni programmatiche del Governo lette al Parlamento dal Presidente del Consiglio *pro tempore* il 20 giugno 2001, nonché quelle del Ministro dell’Interno *pro tempore* in occasione delle audizioni parlamentari svolte presso la I Commissione della Camera dei Deputati il 4 dicembre 2002 e il 4 novembre 2003, divenendo poi riferimento costante delle direttive annuali dei Ministri dell’Interno *pro tempore*.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

attenzione al *miglioramento dei processi produttivi* (le cosiddette *performance*). Si è, quindi, assistito all'introduzione di modelli gestionali della *res publica* secondo un *management by objectives*, una *customer satisfaction*, un *benchmarking*, cui ha fatto seguito il riordino e il potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attività svolta dalla dirigenza (il richiamo è al sistema dei controlli interni varato con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, di recente oggetto di revisione nell'ambito della cosiddetta riforma Brunetta).

Nella seconda metà degli anni '90, invece, l'attenzione è stata allargata alle *modalità di costruzione ed attuazione delle politiche pubbliche*, valorizzandosi fortemente i cosiddetti *processi decisionali "inclusivi"* e le *politiche integrate*. Ed è soprattutto questa una delle più importanti innovazioni dell'amministrazione pubblica (intesa in senso *sostanziale*, di cura concreta ed immediata dell'interesse pubblico), quale autentica *reinvenzione dell'amministrazione* in termini - come pure è stato detto - *post-burocratici*.

In un passaggio epocale, l'amministrazione pubblica, da essere fondata sulla sola *"autorità"* (e, peraltro, sull'idea di un interesse pubblico di riferimento come interesse monolitico, contrapposto e sempre prevalente rispetto ai cosiddetti interessi secondari), diviene amministrazione fondata anche (o soprattutto) sulla *partecipazione* e sulla *condivisione* dell'azione complessiva volta a realizzare l'interesse pubblico e di comune interesse.

In questi termini, l'amministrazione assume le vesti di *partner tra altri partner*, sia pure con il ruolo di stimolo, di regia, di coordinamento, tendendo a porsi come un'*amministrazione "catalitica"*, nel senso che prende le decisioni ed agisce (non in una antistorica solitudine istituzionale, ma) *insieme ad altri*, coinvolgendo alla partecipazione l'iniziativa altrui e realizzando, così, anche una generale corresponsabilizzazione sulla base dell'affermazione di una visione e gestione condivisa e partecipata dell'interesse generale. E va da sé che mettendo in correlazione *istituzioni pubbliche diverse e la stessa società civile* (la quale assume il ruolo non solo di destinataria e fruitrice, ma



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

anche di attrice nella produzione del bene finale), si riesce ad affrontare simultaneamente e, quindi, in maniera compiuta, facce diverse dello stesso problema, con contestuali diversificati interventi, a completamento l'uno dell'altro²⁰.

Tutto questo e proprio questo è quello che è accaduto nell'ultimo decennio all'Amministrazione della pubblica sicurezza e al sistema di sicurezza dei centri urbani.

5. A fronte di rinnovate coordinate sociali ed ordinamentali, in un quadro sistemico i cui contorni si sono improvvisamente presentati assai più ampi e complessi rispetto a quelli di un passato pure recente, l'Amministrazione della pubblica sicurezza ha, appunto, reinventato se stessa e il proprio ruolo su basi di più autentica partecipazione democratica e ha manifestato interesse e apertura alla *partecipazione* e *co-gestione* tra le istituzioni centrali e locali di governo del territorio e tra la stessa "Pubblica Sicurezza" e i cittadini²¹.

15

²⁰ Sia pure in sintesi, si tratta dell'analisi a più voci in *Amministrazioni pubbliche, imprese e cittadini nei processi decisionali inclusivi - Analisi e strumenti per l'innovazione - I manuali*, a cura di L. BOBBIO, Roma, 2004 - Dipartimento della funzione pubblica per l'efficienza delle amministrazioni e Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel lavoro richiamato, in particolare, ci si rifà anche al volume di D. OSBORNE e T. GAEBLER, *Dirigere e governare*, 1995, laddove si evoca il "catalizzatore" quale sostanza chimica che, pur non partecipando direttamente ad una reazione, la favorisce o la rende possibile. Nello stesso lavoro non si manca, peraltro, di osservare come le modalità d'azione condivise sono state fortemente valorizzate nell'ambito della esperienza comunitaria europea (è difficile trovare un programma dell'Unione europea in cui non compaiono espressioni come partenariato, partecipazione, coinvolgimento dei cittadini) ed hanno trovato piena cittadinanza nell'ordinamento italiano grazie alla legge 7 agosto 1990, n. 241, che, nell'ambito del Titolo IV dedicato alla semplificazione dell'azione amministrativa, prevede e disciplina istituti come la conferenza di servizi (art.14) e gli accordi di programma tra le singole amministrazioni (art.15).

²¹ In questi termini C. MOSCA, *Sicurezza di prossimità e di comunità per i cittadini*, in *Rivista di polizia*, 2003, II-III, pag. 81. In particolare, è in G. CAUTILLI, *I caratteri epistemologici del concetto di polizia in Italia*, Scuola superiore di polizia, Roma, 2006, pagg. 94 e ss., che si coglie l'esatta ricostruzione storica delle tappe fondamentali dello sviluppo dell'azione e



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

Nel rispetto, quindi, dell'*ordinamento generale* e tenendo conto della *specificità locale*, attraverso *reti di partenariato* sempre più allargato, la *strategia ideologica* e la *tattica sul terreno* hanno cercato di integrare effettivamente interventi di *politica di ordine pubblico* (o criminale in senso stretto) e iniziative cosiddette di *"nuova" prevenzione*.

La *politica di ordine pubblico* (o *criminale in senso stretto*), ricondotta al monopolio (legislativo e amministrativo) esclusivo dello Stato, ha lo scopo di assicurare *anche con la forza*, secondo meccanismi propri della "Pubblica Sicurezza" e del sistema penale, la garanzia e la tutela delle condizioni *minimali* di coesistenza e di pacifica convivenza sociale in maniera unitaria ed eguale su tutto il territorio nazionale, prevenendo e reprimendo ogni occasione di violenza e turbamento in danno dell'ordinato svolgersi delle quotidiane attività degli altri individui o della collettività nel suo complesso.

Le politiche cosiddette di *"nuova" prevenzione*, invece, che chiamano in causa tutte le competenze proprie delle Regioni (tanto sul piano legislativo, quanto su quello amministrativo) e degli enti locali (sul piano amministrativo), attengono ad una gestione delle problematiche strutturali e socio-economiche della sicurezza (intesa in senso lato) della collettività e dei rispettivi territori, attraverso *"l'insieme delle strategie orientate a diminuire la frequenza di certi comportamenti, siano essi considerati punibili o meno dalla legge penale, attraverso l'uso di strumenti diversi da quelli penali"*²². Ed è scontato rimarcare come ogni cattiva gestione del territorio e dei rapporti economico-sociali in ambito locale, se non rimediati con adeguati interventi strutturali costituiscono già di per sé fonte potenziale di degenerazioni sul piano della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, con un pericoloso spostamento di ogni problema dal piano socio-economico a quello della tutela

dell'organizzazione dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e dei rapporti tra questa ed i cittadini.

²² P. ROBERT, *Les chercheurs face aux politiques de prévention, Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche*, Paris, 1991, pag. 5.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

dell'ordine e della sicurezza pubblica (il pensiero, per l'esperienza in atto, va all'emergenza rifiuti o alle manifestazioni di piazza connesse all'attuale crisi economico-occupazionale)²³.

6. Volendo ora cogliere nella sua pienezza lo sviluppo dell'azione dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, l'attenzione va posta su un *duplice e distinto versante progettuale*, a sua volta articolato in specifici rivoli.

Innanzitutto, il richiamo è al versante per così dire *interno* della nuova strategia: il *progetto sulla polizia di prossimità*. Si tratta di una revisione (*recte*, di una complicazione operativa virtuosa) del ruolo e dell'agire delle forze di polizia in senso proprio o, più in generale, per chi ha la veste di ufficiale e agente di pubblica sicurezza, attraverso iniziative volte a porre maggiore attenzione alla prevenzione delle insicurezze e delle paure degli individui e della collettività²⁴. Una sorta di *"itinerario tracciato per la polizia, di avvicinamento alla gente"*²⁵ ed ai suoi quotidiani bisogni²⁶.



²³ A testimonianza della correlazione causale sempre sussistita tra le questioni di "pubblica sicurezza" e le problematiche di natura economico-sociale, si richiamano le Istruzioni impartite nel 1867 dall'allora Ministro dell'Interno Bettino Ricasoli: vedasi G. CAUTILLI, *cit.*, pagg. 53 e 54.

²⁴ Così M. L. MANISCALCO, *Op. e loc. cit.*

²⁵ Così C. MOSCA, *Op. e loc. cit.*

²⁶ Invero, come rileva G. CAUTILLI, *Op. cit.*, pag. 77 e ss., le prospettive di avvicinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza alla società civile operano concretamente già a partire dagli anni '60 del secolo decorso e, in particolare, con l'allora Capo della Polizia Angelo Vicari. Significativo è lo slogan in quel tempo coniato: *"Nello Stato democratico la polizia è al servizio dei cittadini"*. Ma anche ulteriori iniziative testimoniano di una forte apertura dell'Apparato verso il cittadino: tra il 1961 e il 1962 vengono istituiti i cosiddetti "uffici informazione" (gli antesignani degli attuali "uffici relazioni con il pubblico"); nel 1969, si attiva su tutto il territorio nazionale il numero unico di pronto intervento 113; la "Festa della Polizia" supera il momento autocelebrativo e – come si legge in G. MINGOLI, *Festa di popolo*, in *Polizia Moderna*, 1987, n. 6, pag. 19 – da quel momento in poi diviene "festa di popolo", con un coinvolgimento diretto della collettività. Si tratta – come osserva sempre G. CAUTILLI – di un processo di ripensamento culturale che pone le



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

Sul piano delle iniziative concrete, il progetto ha fatto leva tanto sulla sperimentazione di *nuovi moduli operativi di controllo del territorio* (il riferimento è al servizio del *poliziotto* o del *carabiniere di quartiere*²⁷), tanto su iniziative diversificate, che vanno dalle cosiddette denunce a domicilio²⁸, al progetto *“il poliziotto un amico in più”*, al ripensamento complessivo delle *strategie comunicative*.

Anche queste ultime, in particolare, in coerenza con un'epoca non a caso definita del *“Media-evo”*²⁹, sono divenute ulteriore *modo di “fare sicurezza”*: comunicare per rassicurare i cittadini, per farli sentire protetti in ogni momento; prevenire significa anche comunicare in modo corretto³⁰. In tale logica, allora, l'Amministrazione della pubblica sicurezza si è dotata di una struttura organizzativa specificamente preposta e dedita alla comunicazione ed ha valorizzato ed investito fortemente sulla *“comunicazione esterna”* (cioè verso i cittadini e verso i mass-media) e sulla *“informazione”*, senza tralasciare la stessa

basi per una rivisitazione complessiva del sistema della *“Pubblica Sicurezza”* ad opera della legge 1° aprile 1981, che, in stretta aderenza ai principi democratici esaltati nella Costituzione repubblicana, all'art. 24 sancisce il rapporto servente dell'Istituzione rispetto alla collettività ed ai suoi diritti di libertà.

²⁷ Si vedano, in proposito, le circolari del Ministero dell'Interno n. 556/A.1.0/1041 dell'11 agosto 2002 e n. 556/A.1.0/983 del 9 dicembre 2002, nonché il contenuto degli interventi sul tema fatti dai vertici *pro tempore* dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, riportati in *Polizia Moderna*, novembre 2002, pagg. 11 e ss.

²⁸ Introdotte dall'articolo 7 del *“pacchetto sicurezza”* varato con la legge 26 marzo 2001, n. 128.

²⁹ Per l'analisi dell'epoca attuale come *“Mediaevo”* e sulla pervasività dei mezzi di comunicazione nell'attuale società vedasi M. MORCELLINI (a cura di), *“Il Mediaevo. Tv e industria culturale nell'Italia del XX secolo”*, Roma, 2000, nonché R. GRANDI, *La comunicazione pubblica*, Roma, 2001, p. 35 e ss., il cui pensiero è richiamato in sintesi in G. CAUTILLI, *Op. e loc. cit.*.

³⁰ Del resto già l'art. 8 della legge 7 giugno 2000, n. 150, intitolata *“Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”*, prevede, fra l'altro, che l'Ufficio per le relazioni con il pubblico promuova l'adozione di sistemi di interconnessione telematica e attui i processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi mediante l'ascolto dei cittadini.



“comunicazione interna” all’Apparato pubblico, a sua volta condizione necessaria ed indispensabile per il successo di strategie comunicative orientate verso l’esterno³¹. E va da sé che la “comunicazione esterna” implica che l’Istituzione riconosca nel cittadino un interlocutore attivo e attendibile, con il quale essa può colloquiare e confrontarsi in un dibattito costruttivo³².

L’altro versante di sviluppo della nuova strategia d’azione, invece, quello che potrebbe essere definito *esterno*, dà ampio spazio ad una *partecipazione sinergica* di soggetti pubblici e privati, tutti coinvolti responsabilmente in un progetto di sicurezza *unitario e comune*.

In tale quadro, in particolare, l’Amministrazione della pubblica sicurezza è andata alla ricerca, da un lato, della *permanente collaborazione interistituzionale con gli enti locali*. Si pensi alla partecipazione e corresponsabilizzazione alle scelte di “pubblica sicurezza” del vertice degli enti locali all’interno del Comitato provinciale per l’ordine pubblico e la sicurezza pubblica³³, nonché al *modulo delle intese o accordi o patti di*

³¹ Si rinvia all’analisi di G.CAUTILLI, *Op.cit.*, pagg. 124 e ss.

³² G. CAUTILLI, *Op. e loc. cit.*, precisa: “ciò significa che le critiche, piuttosto che fornire il pretesto per alzare steccati, debbono diventare per l’Amministrazione una valida occasione per riconsiderare il proprio operato e riformularlo in modo coerente con le aspettative degli amministrati”. In quest’ottica, peraltro, “diviene fondamentale individuare le sedi in cui è possibile attivare il dialogo con il cittadino, nonché le persone alle quali affidare, in virtù di un’adeguata e specifica formazione, il compito di mantenere e sollecitare, in maniera stabile e credibile, il dialogo”. Come osserva G. ARENA, *Comunicazione e amministrazione condivisa*, in S. ROLANDO (a cura di), *Teorie e tecniche della comunicazione pubblica*, Milano, 2001, pag. 47, perché tutto ciò produca risultati soddisfacenti occorre “abbandonare l’idea che il cittadino sia un problema da risolvere per trasformarlo in una risorsa alla quale attingere per far funzionare meglio l’amministrazione”.

³³ Già la cosiddetta “circolare NAPOLITANO” n. 1001/N/B dell’ottobre 1996 aveva anticipato la riformulazione, intervenuta nel 1998, dell’art. 20 l. 121/1981, allargando di fatto la composizione del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica ai vertici degli enti locali. Ma è uno sguardo all’attuale formulazione dell’art. 20 citato che dà conto di come il comitato provinciale, per effetto di diversi interventi riformatori, abbia visto ridisegnato ridisegnato in termini sempre più ampi la propria composizione, assumendo le vesti di sede naturale del confronto istituzionale ed “integrato”



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

sicurezza, strumento di coordinamento oramai principe nell'esercizio congiunto della funzione di pubblica sicurezza e delle competenze proprie degli enti locali³⁴.

Dall'altro lato, la stessa Amministrazione ha tentato di realizzare una *collaborazione tra le istituzioni pubbliche e le forze*

sulle problematiche attinenti alla sicurezza. In particolare, l'art. 160 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (nel testo integrato dal d.lgs. 27 luglio 1999, n. 279, e dall'art. 4, D.Lgs. 28 dicembre 2001, n. 472, poi modificato dall'art. 5, comma 6, legge 6 febbraio 2004, n. 36) ha previsto che il Comitato, presieduto dal prefetto, è composto, oltre che dal questore, "dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, e del Corpo forestale dello Stato, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali"; ancora, che la convocazione del comitato "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. Per la trattazione delle medesime questioni, su richiesta del sindaco, è altresì integrato, ove occorra, l'ordine del giorno del comitato". L'art. 16 della l. 26 marzo 2001, n. 128 (così come modificato dall'art. 4, D.Lgs. 28 dicembre 2001, n. 472), ha previsto, infine, che "il prefetto può chiamare a partecipare alle sedute del comitato le autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle amministrazioni dello Stato interessate ai problemi da trattare, con particolare riguardo ai responsabili dei competenti uffici dell'Amministrazione penitenziaria, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, del Corpo delle capitanerie di porto, e, d'intesa con il presidente della provincia o con il sindaco, i responsabili degli altri uffici delle Amministrazioni locali interessate o della polizia municipale".

20

³⁴ Nel nostro Paese l'esperienza pattizia in materia di sicurezza è nata a Modena l'8 febbraio 1998, sulla falsariga di un'esperienza già vissuta in Francia a partire dal 1997 (con i *contrats locaux de sécurité*) ed ha trovato impulso nella previsione dell'art. 7 del d.P.C.M. 12 settembre 2000 (uno dei d.P.C.M. adottati in attuazione delle disposizioni di cui al d.lgs.112/1998), che rimette al Ministro dell'Interno la promozione delle iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali in tema di "sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini". A tale disposizione, peraltro, non ha mancato di fare positivo riferimento la stessa Corte costituzionale con le sentenze 13 marzo 2001, n. 55 e 29 aprile 2004, n. 134 in www.cortecostituzionale.it. La valorizzazione ulteriore dei cosiddetti patti per la sicurezza è stata, poi, assicurata dalle previsioni dell'art. 1, comma 439, della legge finanziaria per il 2007 e dall'accordo-quadro stipulato il 20 marzo 2007 tra il Ministero dell'Interno e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (A.N.C.I.). Si suole al riguardo parlare di patti cosiddetti di *seconda generazione*, in cui risultano rafforzati i profili di vincolatività giuridico-economica.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

cosiddette civili. Il riferimento è all'ambizioso progetto sulla *sicurezza complementare*, che, pur avendo attenzione a settori e compiti nevralgici per la sicurezza della collettività, non richiede o consente l'esercizio di pubblici poteri (o potestà) ovvero il riconoscimento, per il privato chiamato ad operare, delle particolari qualificazioni giuridiche di "pubblica sicurezza"³⁵. In un'analisi diacronica, il richiamo è ai controlli di sicurezza consentiti dapprima presso i varchi aeroportuali³⁶ e, poi, resi possibili anche nelle stazioni ferroviarie, nei porti, nelle stazioni metropolitane³⁷, per essere ulteriormente valorizzati nell'ambito della novella introdotta al settore degli istituti di vigilanza e delle guardie particolari giurate dal d.P.R. 4 agosto 2008, n. 153 (di modifica del regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S.); si pensi, ancora, all'impiego dei c.d. *steward* nell'ambito della gestione della sicurezza in occasione di manifestazioni sportive³⁸ o alla possibilità per le associazioni di cittadini di operare nell'ambito della tutela della sicurezza³⁹ o, infine, alla possibilità di utilizzare personale privato per i servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi, anche a tutela dell'incolumità dei presenti⁴⁰.

D'obbligo, ancora, è la menzione dell'utilizzo dello strumento pattizio anche sul versante dei rapporti con il mondo

21

³⁵ Come osserva C. MOSCA, *Op. e loc. cit.*, il cammino, qui, è inverso a quello tracciato per la polizia di prossimità: sono i cittadini che vanno verso gli operatori di pubblica sicurezza, facendosi carico dell'esercizio di compiti (non di "pubblica sicurezza" ma) connessi alla sicurezza.

³⁶ Art. 5 del decreto legge n. 9 del 1992.

³⁷ Art. 18 del decreto legge n. 144 del 2005.

³⁸ Decreto ministeriale 8 agosto 2007.

³⁹ Si tratta di una previsione originariamente concepita nell'ambito del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, che ha varando misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori. In sede di conversione del decreto legge, tale previsione è stata stralciata, per essere assorbita, sostanzialmente negli stessi termini, nella legge 15 luglio 2009, n. 94, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" (art. 3, co. 41 a 44).

⁴⁰ Art. 3, commi da 7 a 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

privato e dell'economia: si pensi al protocollo d'intesa "Mille occhi sulla città" stipulato l'11 febbraio 2010 tra il Ministro dell'Interno, l'A.N.C.I. e le organizzazioni rappresentative degli Istituti di vigilanza⁴¹; alla convenzione siglata il 14 luglio 2009 tra l'Amministrazione della pubblica sicurezza e le associazioni di categoria della Confcommercio e Confesercenti in materia di sistemi di video-allarme antirapina negli esercizi commerciali; al protocollo d'intesa stipulato il 30 luglio 2009 tra Ministero dell'Interno e Terna per la sicurezza della rete elettrica di trasmissione nazionale (R.T.N.), una delle maggiori infrastrutture strategiche del Paese⁴².

7. L'attuale scenario è dato da un sistema della sicurezza "che dà spazio a riflessioni nuove; [...] che va fortemente rinnovandosi [...] nel suo complesso; [...] che si confronta con un mondo che va cambiato e con un concetto di 'sicurezza' che va cambiando; [...] che si allarga alle esperienze di altri soggetti non soltanto istituzionali [...] con 'modi di fare sicurezza', che sono straordinariamente sempre nuovi", ma sempre in un "richiamo costante e nella solidità delle tradizioni" del sistema della "Pubblica Sicurezza"⁴³.

Nel rinnovato quadro cui si è fatto cenno, e che peraltro si connota per indubbi tratti di specificità rispetto ad altre

⁴¹ Il protocollo, salutato dallo stesso Vertice del Viminale come "un altro tassello nel modello della sicurezza integrata", prevede la collaborazione tra Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Polizie locali e Istituti di vigilanza attraverso la costituzione di un canale privilegiato di segnalazione di tutte quelle situazioni che facciano presumere la commissione di reati o che evidenzino situazioni di degrado urbano e disagio sociale. Gli istituti di vigilanza, infatti, concorreranno ad assicurare un monitoraggio costante delle aree urbane attraverso segnalazioni che confluiranno presso la sala operativa della Questura (se riguardano i capoluoghi di provincia) o la centrale operativa del Comando provinciale dei Carabinieri (negli altri casi), nonché alle centrali operative delle polizie locali.

⁴² L'espressa menzione del protocollo è meritata per il fatto che esso costituisce il primo accordo stipulato direttamente con una società privata.

⁴³ Così il Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza Prefetto Antonio Manganelli: vedi nota 6.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

esperienze ordinamentali straniere⁴⁴, la “Pubblica Sicurezza” (come *Amministrazione della pubblica sicurezza* e come *funzione di polizia di sicurezza*⁴⁵) diviene (sotto)sistema centrale (accanto a quello della polizia giudiziaria e della giurisdizione penale), in una situazione di concorrenza con (sotto)sistemi complementari e variamente intestati (a soggetti pubblici od anche privati); ciascuno di essi è chiamato, nei limiti di una *specificata competenza* e in una *logica unitaria*, a fornire soddisfazione alle varie sfaccettature che l’attuale domanda di sicurezza attualmente evidenzia.

Testimonianza plastica del cambiamento sono tutte quelle categorie concettuali nuove e divenute di uso corrente nel dibattito sulla sicurezza: “sicurezza partecipata”, “sicurezza integrata”, “sicurezza dedicata”, “polizia di prossimità”, “polizia di comunità”, “sicurezza complementare”, “cittadini volontari della sicurezza”, patti (o intese o contratti) per la sicurezza, “nuova” prevenzione, “sicurezza urbana”. Tali *formule di sintesi “vanno elaborate, approfondite, discusse e criticamente rielaborate, per essere, poi, in qualche modo introiettate e diventare, così, uno strumento della nostra professionalità quotidiana offerta al servizio della gente, per migliorare le condizioni di sicurezza della collettività”*⁴⁶. E attenzione: per avere piena e corretta contezza di un “nuovo”, bisogna prima avere piena e corretta

23

⁴⁴ Già a partire dalla fine degli anni ‘70, prima nell’esperienza anglosassone, poi in quella d’oltralpe e via via in tutte le realtà dell’Europa occidentale, è emersa una “questione securitaria” che ha trovato il luogo di sua naturale incubazione nelle città di dimensioni medio-grandi e si è manifestata con una domanda sociale il cui contenuto ha evidenziato una percezione di un *deficit* di sicurezza.

⁴⁵ La “pubblica sicurezza”, intesa come *Amministrazione della pubblica sicurezza* e come *funzione di polizia di sicurezza*, trova le fonti normative fondamentali nella legge 1° aprile 1981, n.121, nel Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con R.d. 18 giugno 1931, n. 773 (e dal relativo regolamento di esecuzione approvato con R.d. 6 maggio 1940, n. 635), nel Testo Unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza approvato con R.d. 31 agosto 1907, n. 690.

⁴⁶ Questo l’espreso invito del Capo della Polizia della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza Prefetto Antonio Manganelli: vedi nota 6.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

contezza di un "vecchio", se lo si vuole chiamare ad imprescindibile parametro di valutazione qualificatoria.

In altri termini, la necessità di approfondire il "nuovo", specie alla ricerca della natura delle attività chiamate in causa in rapporto sia alle *funzioni polizia* che ai beni-interessi presidiati, non esime dall'approfondire le *tradizionali categorie materialistiche e funzionali*, le quali, a ben vedere, assai spesso sono state indagate dal pensiero giuridico secondo ripetitivi approcci definitorio-concettuali di tipo formalistico, oramai non più adeguati a comprendere e razionalizzare un quadro giuridico-istituzionale e sociale assai rinnovato e complicato rispetto a quello delle origini.

L'ordinamento, almeno sinora, pur in una evoluzione fortemente tesa alla valorizzazione del principio autonomistico, ha continuato a ripartire le competenze istituzionali tra Stato, Regioni ed enti locali chiamando in causa, tra le altre, la *materia dell'"ordine pubblico e della sicurezza"* ovvero la *funzione di polizia di sicurezza* (o di "pubblica sicurezza") contrapposta alla *funzione di polizia amministrativa* correlata alle competenze di amministrazione attiva (o di gestione) ricondotte *nella titolarità delle Regioni o degli enti locali*. Si consideri, infatti, che in Costituzione, il combinato disposto degli originari art. 117 C. e 118 C, riconducevano alla competenza (legislativa concorrente e amministrativa) della Regione e (amministrativa) degli enti locali, tra gli altri, i compiti di *polizia locale, urbana e rurale*, da intendere quale attività di polizia (amministrativa) disimpegnata esclusivamente in ambito comunale e non di competenza delle autorità statali (cfr. art.18 del d.P.R. n. 616 del 1977). In forza, quindi, del principio di simmetria delle funzioni (legislative e amministrative), restava salva la competenza (legislativa e amministrativa) dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza e di polizia di sicurezza, oltre che di polizia amministrativa statale. L'attuale art. 117 C., in un quadro di regole distributive delle competenze istituzionali modificato per effetto della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ha ricondotto alla competenza (tassativa) della *legislazione esclusiva statale* anche la materia *"ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia*



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

amministrativa locale” (co. 2, lett. h). Nell’ambito della legislazione ordinaria, i cosiddetti tre decentramenti amministrativi hanno attribuito sempre in via esclusiva allo Stato la titolarità della funzione di “*pubblica sicurezza*” (cfr. art.2, ult.co., del d.P.R. 14 gennaio 1972, n.1; artt. 9 e 19 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) ovvero dei *compiti e delle funzioni di tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica* (cfr. art. 1, co. 3, l. 15 marzo 1997, n. 59; artt. 158-164 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), ipotizzando un riparto dei compiti di *polizia amministrativa* tra lo Stato e gli enti territoriali locali in alla spettanza dell’amministrazione attiva (o di gestione).

Ma nel dovere giustapporre la funzione di *polizia di sicurezza* a quella di *polizia amministrativa* (in senso o stretto o *tout court* e in una dimensione soprattutto locale) al fine di dar conto della *distribuzione delle competenze istituzionali in ordine alle funzioni di polizia* e delle *sue ragioni*, risulta (ancora) adeguata una definizione di *polizia di sicurezza* elaborata massimizzando *solo* la *mera spettanza soggettiva* dell’attività ovvero il *fine ultimo* cui è rivolta l’attività stessa ?

Come noto, nel definire la funzione di polizia di sicurezza il riferimento è solitamente rivolto ad una attività “*che la legge commette all’autorità di pubblica sicurezza*”⁴⁷ ovvero a quell’insieme di misure preventive e repressive che hanno come *deputatio ad finem* la tutela di un “ordine pubblico e sicurezza pubblica” altrimenti non qualificato se non per il riferimento al complesso dei beni-interessi fondamentali e primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale e la sicurezza delle Istituzioni, dei cittadini e dei loro beni⁴⁸.

Per dar spessore al dubbio, si consideri, innanzitutto, che, nell’impostazione delle origini e per tradizione, l’ordinamento

⁴⁷A.M.SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV Ed., Napoli, 1989, vol. II, pag. 980.

⁴⁸ In questo senso dispone l’art. 159, co. 2, d.lgs. n. 112 del 1998, che, come osserva la Corte costituzionale nella sentenza 25 luglio 2001, n. 290, in www.cortecostituzionale.it, altro non fa che recepire la stessa elaborazione della Corte in materia.



ha ricondotto all'Autorità di pubblica sicurezza tutta una serie di spettanze amministrative assai late e in parte riconsiderate, le quali, a rigore, difficilmente possono dirsi di "pubblica sicurezza" in senso stretto⁴⁹.

Sul piano materialistico, poi, si tenga conto che la stessa locuzione "ordine pubblico e sicurezza" costituzionalizzata nell'ambito della riforma varata nel 2001 del titolo V della Costituzione per delimitare l'ambito delle competenze legislative esclusive dello Stato (art. 117, co.2, lett.h, C.), ha finito per assumere un ambito tendenzialmente "trasversale", in ogni caso *non sempre* correlabile ai poteri di "pubblica sicurezza". Il Giudice delle leggi, infatti, se ha dapprima fatto riferimento a tutte quelle "misure o interventi relativi alla prevenzione e repressione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico" (con un rimando esplicito alla "pubblica sicurezza")⁵⁰, ha poi

⁴⁹ Basterebbe richiamare già solo l'ampia formulazione dell'art. 1 T.U.L.P.S., che così dispone: "L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura l'osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle province e dei comuni, nonché delle ordinanze delle autorità; presta soccorso nel caso di pubblici e privati infortuni" (co.1). La stessa Autorità "per mezzo dei suoi ufficiali, ed a richiesta delle parti, provvede alla bonaria composizione dei dissidi privati" (co.2).

⁵⁰ Inizialmente la Corte costituzionale non ha esitato ad approcciare alla materia in commento in senso restrittivo, ossia quale "settore riservato allo Stato [e] relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico [...], in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale": così Corte cost., sent. 26 luglio 2002, n. 407, nel richiamare "il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 -che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera 1) della legge n. 59 del 1997- [e la] connessione testuale con «ordine pubblico» e dell'esclusione esplicita della «polizia amministrativa locale», nonché in base ai lavori preparatori". Vedasi pure Corte cost., sent. 21 ottobre 2003, n. 311; sent. 13 gennaio 2004, n. 6; sent. 1° giugno 2004, n. 162; sent. 29 dicembre 2004, n. 428; sent. 10 marzo 2005, n. 95; sent. 14 ottobre 2005, n. 383, tutte in www.cortecostituzionale.it. Tale approccio (in senso stretto) alla materia trova giustificazione nell'evidente esigenza di evitare il pericolo di una indiscriminata invasione da parte del legislatore statale delle competenze legislative delle regioni e di quelle amministrative degli enti locali, così da vanificare la stessa *ratio* fondante della revisione del titolo V della Costituzione e dei criteri distributivi delle competenze introdotte per valorizzare il ruolo delle regioni e degli enti locali.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

finito per richiamare ambiti via via sempre più diversificati e indipendenti dalla natura della specifica attività (di “pubblica sicurezza”) chiamata a presidio: dalle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri⁵¹, alla disciplina dell’assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati⁵², alla tutela, ancora, della incolumità pubblica in rapporto alla prevenzione dei pregiudizi derivanti dall’impiantistica all’interno degli edifici⁵³. In tutte queste situazioni, a prescindere se venga o meno in rilievo l’esigenza di prevenzione dei reati, assai difficilmente possono ritenersi scomodati sempre e comunque poteri di polizia di sicurezza.

Spostando l’attenzione alla *polizia amministrativa* (in senso stretto o *tourt court*), si deve osservare che il pensiero giuridico ne ha sempre esaltato il profilo (non autonomo ma) strumentale e accessorio rispetto alle funzioni di amministrazione attiva (o di gestione) attinente a qualsiasi materia⁵⁴. Ad essere chiamato in causa, quindi, è un fascio articolato di compiti volti ad assicurare protezione all’esistenza e al corretto funzionamento di una data “cosa” o di uno specifico settore (una strada, un fiume ovvero il commercio, l’edilizia, la viabilità e così via), messi al riparo dagli effetti pregiudizievoli che possono ad essi derivare dall’agire dell’individuo in contrasto con l’ordinamento *lato sensu* inteso. In concreto, si tratta di un’attività che, tendendo a confondersi con la stessa

27

⁵¹ Corte costituzionale, sentenza n. 51 del 2008, in www.cortecostituzionale.it.

⁵² Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2009, in www.cortecostituzionale.it.

⁵³ Corte costituzionale, sentenza 25 gennaio 2010, n. 21, in www.cortecostituzionale.it.

⁵⁴ La natura strumentale della polizia amministrativa rispetto ai poteri di amministrazione attiva, invero, era già stata intuita da G.ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano-Torino-Roma, 1913, pag. 157, riportato in Q.CAMERLENGO, *Pubblica sicurezza statale e polizia amministrativa locale tra ordine pubblico e sviluppo economico*, in *Le Regioni*, II, 2002, pagg. 210 e ss. La polizia amministrativa -osserva l’A.- “*riguarda la protezione degli interessi sociali e individuali che si colleghino coi rami di attività della pubblica amministrazione, e garantisce tali interessi solo in guisa mediata, cioè attraverso la protezione dell’esistenza, del mantenimento della funzione di una data cosa*”.



amministrazione attiva, è fatta prevalentemente di rilascio di autorizzazioni ai privati (o consensi o atti abilitativi comunque denominati) e di atti contrari (divieti o comandi), cui può accompagnarsi anche una repressione (amministrativa) delle eventuali trasgressioni, senza, però, che vengano in rilievo potestà autoritativo-coercitive tipiche di “pubblica sicurezza”⁵⁵.

L’elaborazione in materia della Corte costituzionale ha confermato tale impostazione; tuttavia, la stessa Corte, chiamata a pronunciarsi in ordine alle (re-)distribuzione delle competenze amministrative ad opera dei cosiddetti tre decentramenti, ha finito per esaltare *solo* la dimensione *locale* (ovvero regionale e locale) della polizia amministrativa⁵⁶. Questa (e *solo* questa) ha, poi, trovato definizione nel comma 1 dell’articolo 159 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, quale complesso delle “*misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica*”.

23

Ma se il *proprium* della funzione di polizia amministrativa (in senso stretto o *tout court*) è dato dalla natura accessoria e strumentale rispetto alla cosiddetta amministrazione attiva ovvero tende a (con)fondersi con questa, non pare possa ragionevolmente negarsi che essa debba ritenersi articolata in un livello (oltre che *locale*: regionale e locale, nelle disposizioni dei tre decentramenti amministrativi) anche *statale*.

Nella (presunta) condivisione dell’assunto, allora, la simmetria riconosciuta ai compiti di polizia amministrativa

⁵⁵ Per approfondimenti sul tema si rinvia a A. NOVA, voce *Polizia amministrativa*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996 ed ai riferimenti giurisprudenziali e dottrinari in esso contenuti.

⁵⁶ In relazione alle previsioni di cui ai d.P.R. n. 1 del 1972, d.P.R. n. 616 del 1977 e d.lgs. n. 112 del 1998, vedasi, *ex plurimis*, Corte cost., 24-27 marzo 1987, n.77; 11 febbraio 1988, n. 218; 30 giugno 1988, n. 740; 26 ottobre 1988, n. 1013; 26 ottobre-3 novembre 1988, n. 1013; 19 marzo 1990, n. 162; 7 luglio 1995, n. 115; 25 luglio 2001, n. 290. Tutte le sentenze in www.cortecostituzionale.it.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

rispetto alla titolarità (dello Stato ovvero delle Regioni e degli enti locali) delle funzioni di amministrazione attiva e di gestione in relazione alla specifiche materie considerate deve portare ad evitare quella sorta di “trappola” materialistica (sostanzialmente fuorviante) espressa dalla dicotomia “ordine pubblico e sicurezza” e “polizia amministrativa locale” di cui all’attuale formulazione della lettera h) del comma 2 dell’articolo 117 della Costituzione.

Al di là del silenzio della Costituzione, ad una *polizia amministrativa statale* fa espresso riferimento l’articolo 160 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. La norma di legge, inserita nell’ambito del Titolo V del decreto, concernente la disciplina della polizia amministrativa regionale e locale, prevede che “sono conservati allo Stato le funzioni e i compiti di polizia amministrativa” nelle materie riservate all’amministrazione attiva dello Stato e tassativamente elencate nell’articolo 1, co. 3, della legge 59 del 1997⁵⁷.

Tale elencazione - si badi bene - richiama espressamente anche la *materia dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica*.

A voler dare *un* senso compiuto al quadro normativo (tuttora vigente), dovrebbe allora ammettersi che la *materia dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica* richiamerebbe beni-

29

⁵⁷ L’art.160 del d.lgs. n. 112 del 1998, in combinato disposto con l’art. 1, co.3, della l. n. 59 del 1997, conserva alle *competenze amministrative dello Stato* le funzioni di polizia amministrative nelle seguenti materie: affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all’estero di rilievo nazionale; difesa, forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico; rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose; tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico; vigilanza sullo stato civile e sull’anagrafe; cittadinanza, immigrazione, rifugiati e asilo politico, estradizione; consultazioni elettorali, elettorato attivo e passivo, propaganda elettorale, consultazioni referendarie escluse quelle regionali; moneta, perequazione delle risorse finanziarie, sistema valutario e banche; dogane, protezione dei confini nazionali e profitti internazionali; *ordine pubblico e sicurezza pubblica*; amministrazione della giustizia; poste e telecomunicazioni; previdenza sociale, eccedenze di personale temporanee e strutturali; ricerca scientifica; istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell’istruzione scolastica e stato giuridico del personale; vigilanza in materia di lavoro e cooperazione; trasporti aerei, marittimi e ferroviari di interesse nazionale.



interessi presidiati sia dalla *funzione di polizia di sicurezza*, sia da quella di *polizia amministrativa* (in senso stretto o *tourt court*). Tali funzioni, che esprimono *modalità diverse di tutela*, sono ricondotte alla titolarità esclusiva dello Stato per lo spessore (primario e fondamentale) dei beni-interessi stessi ovvero, per dirla con una terminologia coerente con l'attuale formulazione dell'articolo 118, comma 1, della Costituzione, perché pongono "*esigenze di esercizio unitario*".

La possibilità di frantumazione delle funzioni a presidio dei beni-interessi "*ordine pubblico e sicurezza*" sembra, peraltro, trovar agio anche nella formulazione dell'articolo 54 del Testo Unico degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), di cui sarà cenno appresso.

Per converso, l'approfondimento sulla funzione di polizia amministrativa non può prescindere dal chiarire pure se l'Autorità di pubblica sicurezza debba ritenersi titolare esclusivamente di poteri di polizia di sicurezza ovvero talune delle prerogative ad essa riconosciute dalla vigente legislazione di pubblica sicurezza siano, *strictu iure*, da ritenere espressione di potestà di polizia amministrativa (in senso stretto o *tourt court*). Tale ulteriore dubbio trova causa nell'evoluzione della stessa legislazione di pubblica sicurezza in conseguenza dei cennati decentramenti amministrativi sinora intervenuti. Si ricordi, infatti, che, al di là dell'ampiezza della formulazione dell'art. 1 T.U.L.P.S.⁵⁸, impressionante era l'originaria elencazione dei poteri autorizzatori ricondotti alla titolarità dell'Autorità di pubblica sicurezza dal titolo III del T.U.L.P.S.⁵⁹; tali prerogative, proprio perché ritenute espressione della fun-

⁵⁸ Vedi nota 51.

⁵⁹ Nelle previsioni originarie del T.U.L.P.S., al potere autorizzatorio dell'Autorità di pubblica sicurezza erano assoggettati, tra gli altri, i portieri, i custodi di magazzini (art.62), le feste da ballo in luogo pubblico, le corse di cavalli, le scuole di ballo, i circoli, le sale pubbliche di audizione (art.68), la fabbricazione di pellicole cinematografiche, gli alberghi, le locande, le pensioni, le trattorie, le osterie, i caffè (art.86), gli affittacamere (art.108), le tipografie (art.111), le agenzie d'affari (art.115), i mestieri girovaghi (art.121) e così via.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

zione di polizia amministrativa, sono state progressivamente ricondotte nelle attribuzioni degli enti locali man mano che si è ridefinita la competenza (in termini autonomistici) della amministrazione attiva e di gestione⁶⁰. Significativa, al riguardo, è l'affermazione di quella dottrina che, nel rimarcare la vera natura, non ha mancato di precisare che il trasferimento dei poteri in argomento ha fatto perdere ai provvedimenti di polizia correlati "il carattere di pubblica sicurezza [...], laddove lo possedevano"⁶¹.

8. La necessità di un (rinnovato) approfondimento dei ("vecchi") *profili oggettivi e funzionali* della materia (o materie) richiamate e di un (oramai quasi disperso) *diritto di polizia*⁶², nasce soprattutto dalla complicazione che il "sistema sicurezza" ha vissuto con la novella dell'articolo 54 del Testo Unico degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), introdotta dall'articolo 6 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, conver-

31

⁶⁰ Si vedano il d.P.R. 24 luglio 1977, n.616 (che ha attribuito ai comuni una serie di funzioni che erano ricomprese nel titolo III del T.U.L.P.S. e che riguardano provvedimenti autorizzatori in materia di esercizi pubblici, spettacoli, agenzie tipografiche, ecc.); la legge 25 agosto 1991, n. 287 (che ha riscritto la normativa sui pubblici esercizi ed ha trasferito ogni attribuzione in materia ai comuni); soprattutto, la legge 15 marzo 1997, n. 59 e il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (nella parte concernete i procedimenti amministrativi relativi a provvedimenti autorizzatori) e il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (di riforma della disciplina relativa al settore del commercio, che hanno determinato un ulteriore e massiccio trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni ed agli enti locali).

⁶¹ A.M.SANDULLI, *Op.cit.*, 981: "laddove lo possedevano" è un chiaro monito dell'A. a porre attenzione sulla vera natura di quelle autorizzazioni cosiddette di *polizia* trasferite agli enti locali nell'ambito dei processi di decentramento amministrativo. Tali autorizzazione, a ben vedere, non hanno *mai* avuto il carattere della "pubblica sicurezza" in senso proprio, risultando piuttosto espressione di potestà di polizia amministrativa (in senso stretto o *tout court*).

⁶² A vedere la produzione normativa e del pensiero (giuridico e dottrinario) più recente, verrebbe da dubitare della sopravvivenza nel nostro ordinamento giuridico di un *autonomo* diritto di polizia, che, invece, mostra sempre forte una vita e vitalità negli ordinamenti stranieri, specie in quello tedesco.



tito in legge 24 luglio 2008, n. 125 (cosiddetto pacchetto sicurezza del 2008).

Quale snodo ulteriore del sistema, infatti, è stata richiamata in causa una "sicurezza urbana", che, accompagnata ad una "incolumità pubblica", ha vivificato fortemente i poteri d'ordinanza rimessi al sindaco nella veste (non di vertice dell'ente locale ma) di ufficiale di governo, poteri, peraltro, concepiti originariamente dalla novella di legge anche in termini "ordinari".

Con riferimento a tale ultimo profilo è da avvertire che la Corte costituzionale, con sentenza 4 aprile 2011, n.115, ha dichiarato l'illegittimità, per violazione, in specie, degli articoli 3, 23 e 97 della Costituzione, dell'articolo 54, comma 4, T.U.E.L. nella parte in cui comprende la locuzione "anche" prima delle parole "contigibili e urgenti". Al riguardo, il Giudice delle leggi non sembra dubitare che la norma conferisca, in realtà, un potere d'ordinanza "ordinario" al sindaco che non può in ogni caso derogare a norme legislative e regolamentari vigenti (interpretazione conforme a Costituzione). Piuttosto, censura la circostanza che siffatto potere "ordinario", così come concepito dal testo di legge, è strutturato in violazione del principio di legalità inteso nella sua dimensione sostanziale, nella misura in cui esso si presenta assolutamente indeterminato nel contenuto e nelle modalità di svolgimento (quale espressione di una discrezionalità amministrativa senza alcun limite, se non quello finalistico: prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana).

Ora, al di là del problema della legittima ampiezza del potere d'ordinanza in argomento e restando sul piano della materia chiamata in causa, deve osservarsi come alla categoria della "sicurezza urbana" avevano invero fatto dapprima riferimento in maniera più o meno compiuta le scienze sociologiche⁶³ e, sul

⁶³ Per tutti, ampiamente, si veda R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, 2005, secondo cui la locuzione tende ad introdurre una categoria che si distingue "dai concetti tradizionali di sicurezza ed ordine pubblico e intende evidenziare l'affermarsi di una sicurezza che non è più soltanto garanzia di un'assenza di minaccia, ma anche attività positiva di rafforzamento della percezione



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

piano ordinamentale, la legislazione regionale. Questa, in particolare, specie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, di fronte all'inerzia del legislatore statale nell'adozione di una legge che prevedesse *forme di coordinamento* fra Stato e Regioni con riferimento alla materia (oltre che dell'immigrazione) dell'ordine pubblico e della sicurezza e a quella della polizia amministrativa locale (art. 118, co. 3, C.), ha tentato di "giocare" in via di supplenza: in sede di regolamentazione delle attività di polizia amministrativa locale, ha dettato una disciplina in materia di "*sistemi di sicurezza integrata*"⁶⁴, sollecitando, talvolta, le censure della Corte costituzionale laddove la produzione normativa è risultata palesemente invasiva di competenze statali⁶⁵.

pubblica della sicurezza stessa (Zedner). [...] Il riferimento al contesto urbano, tuttavia, allude anche agli attori istituzionali che hanno la responsabilità, a livello locale, di farsi carico dei problemi dei cittadini - compresi quelli relativi al rischio oggettivo di vittimizzazione e alla percezione dell'insicurezza - cioè gli amministratori delle città".

⁶⁴ Si vedano, per esempio, la legge regionale Toscana 16 agosto 2001, n. 38, che configura gli interventi nei settori della polizia locale, della sicurezza sociale, dell'educazione alla legalità, della formazione professionale, della riqualificazione urbana, dell'edilizia residenziale pubblica come strumenti per il concorso della regione all'ordinata convivenza civile e alla prevenzione dei fenomeni e delle cause della criminalità (art. 1, comma 2); la legge regionale Lombardia 14 aprile 2003, n. 4, che evoca la "sicurezza urbana" come condizione primaria per un ordinato svolgimento della vita civile ed indica gli strumenti di intese, accordi, collaborazioni istituzionali quale momento per il raggiungimento di questo obiettivo; la legge regionale Campania 13 giugno 2003, n. 12, che fa riferimento alla promozione di un "*sistema integrato di sicurezza*" delle città e del territorio della regione da realizzarsi attraverso l'incentivazione di forme di collaborazione tra forze di polizia statale e locale. Analogamente, per una disciplina delle funzioni di polizia locale nell'ambito di "*sistemi integrati di sicurezza*", si vedano pure la legge regionale Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24; le leggi regionali Liguria 24 dicembre 2004, n. 24 e 1 agosto 2008, n. 31; la legge regionale Valle D'Aosta 19 maggio 2005, n. 11; la legge regionale Trento 27 giugno 2005, n. 8; la legge regionale Calabria 10 gennaio 2007, n. 15; la legge regionale Sardegna 23 agosto 2007, n. 9; la legge regionale Piemonte 10 dicembre 2007, n. 23.

⁶⁵ Si richiama la sentenza n. 134 del 2004 della Corte costituzionale, in www.cortecostituzionale.it, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3 della legge regionale Marche n. 11 del 2002 (recante norme sul *sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità*), nella parte in cui aveva definito



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

Con le novità normative introdotte nel 2008, il legislatore statale ha ritenuto comunque di potere attrarre la materia “sicurezza urbana” nelle proprie prerogative esclusive, rimettendo all’Esecutivo la sua puntuale definizione (unitamente alla “incolumità pubblica”). Così, la riforma introdotta è stata completata con le previsioni adottate con il decreto ministeriale 5 agosto 2008.

Riguardo alla “incolumità pubblica”, il decreto, all’art. 1, richiama la “integrità fisica della popolazione”: fatta eccezione per la maggiore inclusività della nuova formula rispetto a quella originaria (che faceva riferimento alla “incolumità dei cittadini”) e il rilievo che non è specificata la possibile fonte del pregiudi-

in via unilaterale forme di collaborazione e coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni proprie dello Stato attraverso la previsione della necessaria partecipazione di organi statali in un *comitato di indirizzo per le politiche integrate di sicurezza istituito presso la presidenza della giunta regionale*. Ha precisato nell’occasione la Corte che le “*forme di collaborazione e coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente ed autoritativamente dalle regioni, nemmeno con l’esercizio della loro potestà legislativa: esse devono trovare il loro fondamento e il loro presupposto in leggi statali che le prevedano e le consentano, o in accordi tra gli enti interessati*”. E proprio con riguardo al principio di leale collaborazione tra i soggetti istituzionali interessati, la Corte ha pure osservato che esso è principio che concerne le *modalità di esercizio di competenze esistenti*, ma non opera per rivendicare competenze non riconosciute dall’ordinamento. Analogamente ha sancito la Corte con la sent. n. 55 del 2001, in www.cortecostituzionale.it, nel censurare l’art. 22 della delibera legislativa recante “*Nuove norme in materia di interventi contro la mafia e di misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari*” approvata dall’Assemblea regionale siciliana nella seduta del 6 agosto 1999 e promulgata come legge 13 settembre 1999, n. 20, nella parte relativa all’istituzione di un *Comitato regionale per la sicurezza*, che, con compiti ausiliari rispetto alle funzioni del presidente della Regione, di fatto era chiamato ad esercitare competenze in materia di ordine e sicurezza pubblica. La legislazione regionale, a rigore, trova il suo fisiologico campo d’intervento sugli ordinamenti delle polizie locali allo scopo di uniformare lo stato giuridico-economico del personale e regolamentare il servizio con riferimento alle materie di polizia amministrativa regionale e locale (polizia urbana e rurale, demaniale, annonaria, commerciale e dei pubblici esercizi, igienico-sanitaria, edilizia ed ambientale, flora e fauna, ittico-venatoria, tributaria in relazione e nei limiti dei tributi di competenza degli enti territoriali), senza che possano essere invase le prerogative ricondotte in via esclusiva allo Stato in materia di tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza.



zio cui deve essere posta attenzione, non pare siano state introdotte sostanziali innovazioni rispetto alla originaria previsione normativa. Per la nuova locuzione “sicurezza urbana”, invece, se l’aggettivo (“urbana”) è palesemente utilizzato per rimandare ad una *dimensione locale*, al luogo, cioè, dove oggi si manifestano con maggiore rilevanza i problemi connessi alla sicurezza (e dove, quindi, è necessario concentrare gli interventi), il testo normativo opera un espresso aggancio “*al rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale*”⁶⁶.

A presidio di siffatti beni-interessi, ai sensi dell’art. 2 del decreto ministeriale, il sindaco è chiamato all’esercizio di un’attività che, in ogni caso intestata allo Stato, è volta a prevenire e reprimere tutta una serie di situazioni e condizioni di cosiddetto *disordine ambientale e comportamentale*⁶⁷: questo, in particolare, è apprezzato quale ostacolo e pregiudizio alla libera e corretta fruibilità di contesti pubblici e come fonte di agevolazione di comportamenti umani, che, a prescindere dalla loro possibile (o meno) rilevanza penale, si ritengono causa di

⁶⁶ In questo senso L.VANDELLI, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del t.u.e.l.*, in www.regione.emilia-romagna.it, pag. 9, rilevando come risulti più inclusivo il concetto di “popolazione” rispetto alla originario riferimento ai “cittadini”.

⁶⁷ La norma, in particolare, richiama:

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 alcool;

b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;

c) l’incuria, il degrado e l’occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);

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;

e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l’accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l’accesso ad essi.



particolare allarme sociale e, quindi, di pregiudizio alla pace e tranquillità della collettività locale.

Il problema che subito si è posto rispetto alla novella ordinamentale è stato quello del *corretto inquadramento sistematico dei beni-interessi in rilievo* e, in specie, della (nuova) “sicurezza urbana”. Se, cioè, venga in rilievo una specificazione della (tradizionale) categoria dell’“ordine pubblico e sicurezza” o piuttosto un *quid* concernente la materia della “polizia amministrativa”, con il rischio, però, di dovere fare riferimento – per la fuorviante impostazione categoriale espressa dall’art.117, co. 2, lett. h, C., e a cui sopra si è fatto cenno - al solo livello *locale*. O, ancora, rispetto all’uno e all’altro ambito materiale, se si tratti di un vero e proprio *tertium genus*, partecipando (solo) in parte dei profili propri dell’“ordine pubblico e della sicurezza” e (solo) in parte dei profili della “polizia amministrativa” (locale)⁶⁸.

Secondo l’orientamento che sembra prevalere in dottrina e in giurisprudenza⁶⁹, soprattutto in quella costituzionale⁷⁰, tenuto conto del complesso delle previsioni normative⁷¹ e della veste

⁶⁸ Per un approccio di sintesi alla questione, sia consentito richiamare F. FAMIGLIETTI, La “sicurezza urbana”: tra approcci sociologici e (difficoltà di) inquadramento giuridico-ordinamentale, in *Rivista di Polizia*, I, Santa Maria Capua Vetere, 2010.

⁶⁹ *Ex plurimis*, vedasi T.A.R. Lazio - Sez. II, sentenza 22 dicembre 2008, n. 12222, di rigetto del ricorso avverso all’ordinanza n. 242 del 16 settembre 2008 con cui il Sindaco di Roma ha disposto interventi di contrasto alla prostituzione su strada e di tutela della sicurezza urbana.

⁷⁰ Vedasi Corte costituzionale, sent. 1° luglio 2009, n. 196, in www.cortecostituzionale.it, con riferimento ai ricorsi presentati dalla Provincia di Bolzano in relazione, da un lato, alla illegittimità costituzionale e, dall’altro, al conflitto di attribuzione tra enti, in relazione alla previsione dell’articolo 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, nonché in relazione al decreto del Ministro dell’interno del 5 agosto 2008. La Corte, nel rigettare i ricorsi riuniti, dà per presupposto il rapporto di continenza della “sicurezza urbana” nella categoria “ordine pubblico e sicurezza”. Tale impostazione è stata confermata dalla Corte con la sentenza 24 giugno 2010, n. 226, in www.cortecostituzionale.it.

⁷¹ Più che in una ottica di rilancio della qualità del tessuto urbano e sociale, le previsioni normative sembrano volte a *prevenire e contrastare* e, comunque, a *rimuovere* singole situazioni ritenute lesive della decenza pubblica



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

giuridica di ufficiale del Governo con cui il sindaco è chiamato in causa⁷², la “sicurezza urbana” rientrerebbe propriamente nella nozione (tradizionale) di “ordine pubblico e sicurezza”⁷³. Tale lettura troverebbe espressa conferma, in particolare, nella stessa *ratio* del nuovo art. 54 T.U.E.L., così come richiamata dalla Relazione di accompagnamento al testo normativo di conversione del decreto n. 92 del 2008, ove si legge che il potenziamento degli strumenti giuridici a disposizione del Sindaco è “il frutto di un bilanciamento fra le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l’esigenza di valorizzare, anche in tale ambito materiale, il ruolo degli enti locali”.

Al di là del rilievo ricorrente per cui “il legislatore non è l’esclusivo interprete di se stesso”⁷⁴, sia consentito chiedersi se siffatta (ferrea) convinzione potrà tenere di fronte al nuovo impegno nomofilattico che sembra intravedersi all’orizzonte in relazione all’impatto riformatore che avrà il riferimento del cosiddetto *Codice delle autonomie* ad una “sicurezza urbana”

37

(accattonaggio, prostituzione etc.) o del decoro urbano (abusivismo commerciale, illecita occupazione di suolo pubblico) e di alcuni diritti legati al libero possesso dei beni (danneggiamento al patrimonio).

⁷² Di ufficiale di governo, cioè, e non nell’esercizio di competenze proprie dell’ente locale, volte alla gestione dell’ambiente urbano e del territorio locale.

⁷³ In questo senso G. CAIA, *L’Amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l’assetto delle competenze e il coordinamento in relazione i recenti interventi normativi*, in *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana*, in www.astrid-online.it, pagg. 86 e 90. A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, Nota per il gruppo di Astrid su “Sicurezza e sicurezze”, 2009, in www.astrid-online.it, pag. 7 e 15, dopo avere richiamato la sicurezza urbana “come esperienza caratterizzata da profili riconducibili alla nozione tradizionale di sicurezza pubblica, e da profili propri dell’intervento dei poteri locali”, tende ad interpretarla come “sicurezza pubblica minore”.

⁷⁴ Già in questo senso si era espresso A. FERRARA, *L’insostenibile leggerezza della devolution: il caso della “polizia locale”*, in www.federalismi.it, 11 dicembre 2002, pag. 5, nel commentare il (possibile) significato della locuzione “polizia amministrativa locale” introdotta nell’ambito della riforma dell’art. 117 C., co. 2, lett. h, C. dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.



quale oggetto delle funzioni fondamentali degli enti locali⁷⁵: questa sarà una “sicurezza urbana”, che, in quanto *competenza propria dell’ente-comune* (sono, infatti, chiamate in causa le funzioni fondamentali dei comuni), non potrà essere sussunta nella “sicurezza urbana” richiamata dall’art. 54 T.U.E.L. (qui è sempre il sindaco ad essere chiamato in causa, ma nella veste di ufficiale di Governo, ossia nell’esercizio di funzioni non proprie dell’ente locale ma nella *titolarità propria dello Stato*) ?

Ma prima ancora di porsi questioni in una prospettiva *de iure condendo*, rimanendo alla materia “*incolumità pubblica e sicurezza urbana*” di cui all’articolo 54 T.U.E.L., l’orientamento in commento e, soprattutto, le sentenze offerte *medio tempore* dalla Corte costituzionale non sembrano diradare tutte le zone d’ombra che i novellati poteri del sindaco hanno generato, in specie in relazione agli aspetti organizzativo-funzionali della “Pubblica Sicurezza”.

Si consideri, peraltro, che l’ulteriore modifica del comma 9 dell’articolo 54 T.U.E.L.⁷⁶, ha investito il prefetto del compito di assicurare l’attuazione delle ordinanze sindacali in argomento disponendo delle necessarie misure per il concorso delle forze di polizia. Ed anche qui occorrerebbero chiarimenti interpretativi ulteriori.

Ad ogni modo, il cuore del problema è dato dalle *incertezze in ordine alla natura e alla qualificazione del potere d’ordinanza sindacale ex art. 54 T.U.E.L.*. In altri termini, pur ammettendo - come decisamente afferma la Corte costituzionale - che i rinnovati poteri sindacali in materia di “*incolumità pubblica e sicurezza urbana*” riguardano la tutela ad aspetti specifici di un “*ordine pubblico e sicurezza*”, l’assunto può portare *ex se* a declinare in termini di “*pubblica sicurezza*” il potere sindacale esercitato ?

⁷⁵ Alla medesima categoria materialistica “sicurezza urbana” fa, infatti, riferimento l’articolo 2 dell’A.C. 3118 del 30 giugno 2010, recante “*Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell’ordinamento e carta delle autonomie*”.

⁷⁶ Novella introdotta dall’articolo 8 del decreto legge del 12 novembre 2010, n. 187, conv. legge 17 dicembre 2010, n. 187.



9. Nell'ambito dell'orientamento maggioritario cui si è fatto cenno, autorevole dottrina non ha esitato ad affermare come il sindaco, con gli accresciuti poteri d'ordinanza in commento, verrebbe "a configurarsi, in modo più spiccato che nel passato, come Autorità di pubblica sicurezza"⁷⁷.

Tale affermazione - sia consentito osservare - risulta, almeno a tratti, ineffettuale; un po' come le stesse sentenze sinora adottate in materia dalla Corte costituzionale⁷⁸. L'assunto in questione, infatti, non tiene conto della specificità organizzativo-funzionale del sistema dell'*Amministrazione della pubblica sicurezza* e, in particolare, della sua articolazione e strutturazione territoriale.

Il livello periferico dell'Amministrazione della pubblica sicurezza è dato dalla compresenza di Autorità *provinciali* e *locali*. Sono Autorità *provinciali* il prefetto e il questore, rispettivamente con responsabilità politico-generale e tecnico-operativa nell'ambito del territorio di una data provincia (artt. 13 e 14 legge n. 121 del 1981). Sono, invece, Autorità *locali* il questore nel capoluogo di provincia e i funzionari preposti ai commissariati di pubblica sicurezza aventi competenza negli altri comuni; il sindaco è chiamato in causa, quale ufficiale di Governo, *solo ed esclusivamente* nei comuni non capoluogo di provincia ove non siano istituiti commissariati di pubblica sicurezza (art. 15 legge n. 121 del 1981 in relazione alla lett. b, co. 1, dell'art. 54 T.U.E.L.). Per completezza, si deve pure rimarcare come solo il sindaco del capoluogo di provincia (privo, quindi, della veste di Autorità locale di pubblica sicurezza) è chiamato

⁷⁷ Così G.CAIA, *Op e loc. ult.cit.*

⁷⁸ In tali termini, in particolare, si esprime G. FALCON, *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, in *Le Regioni*, XXXVII, n. 3-4, giugno-agosto 2009, pag. 449, nel commentare la sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2009. Analoghe considerazioni sono espresse in M. CARDILLI, *Il potere di ordinanza del Sindaco ex articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000 nelle disposizioni modificative del c.d. "pacchetto sicurezza"*, in www.amministrativamente.com - *Rivista elettronica di diritto e pratica delle amministrazioni pubbliche*, n. 2/2009, pag. 8.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

in causa come componente di diritto del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (art. 20 della legge n. 121 del 1981) e non anche i sindaci degli altri comuni non capoluogo (quelli, cioè, cui è riconosciuta la veste di Autorità locale di pubblica sicurezza, nei limiti in cui nel comune stesso non sia istituito un commissariato di pubblica sicurezza)⁷⁹.

Peraltro, se il potere d'ordinanza in materia di "sicurezza urbana" (e "incolumità pubblica") ha natura di "pubblica sicurezza", si devono ritenere ridefiniti anche gli ambiti di intervento ordinatorio-provvedimentali del Prefetto e del Questore?

Per dirlo in una battuta, come si coordina l'interpretazione in commento sulla riforma introdotta nel 2008 (in relazione alla modificato del Testo Unico degli enti locali nel suo solo articolo 54) con un sistema disegnato dalle previsioni della legge 1° aprile 1981, n. 121 e da quelle del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con R.d. 18 giugno 1931, n. 773 (e del Testo unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza approvato con R.d. 31 agosto 1907, n. 690), in relazione tanto alla strutturazione locale dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, quanto alla disciplina fondamentale generale delle distribuzione delle prerogative ordinarie rimesse alle varie Autorità di pubblica sicurezza in ambito provinciale e locale ?

40

10. Una lettura che coniuga l'innovazione normativa e il sistema della "Pubblica Sicurezza" non può che indurre a ritenere che l'ambito d'intervento dei poteri d'ordinanza sindacale di cui all'art. 54 T.U.E.L. va ad occupare un'area ed

⁷⁹ Con la precisazione, tuttavia, che – come precisato in nota 33 - il comma 3 dell'art. 20 della legge n. 121 del 1981 prevede che ai lavori del comitato il prefetto può chiamare a partecipare le autorità locali di pubblica sicurezza, oltre a responsabili delle amministrazioni dello Stato interessate ai problemi da trattare, e, d'intesa con il presidente della provincia o con il sindaco, i responsabili degli altri uffici delle Amministrazioni locali interessate o della polizia municipale.



un perimetro *distinti* rispetto a quello di intervento proprio della “Pubblica Sicurezza”. La “sicurezza urbana” viene in rilievo come una sorta di “*contenitore di una serie di cose diverse*” (dal degrado ambientale ed urbano, al disagio e disadattamento sociale, a forme di abusivismo commerciale e così via); queste solo *in via complementare* hanno a che fare con le questioni che, in ragione degli specifici beni-interessi presidiati e del possibile *vulnus* che ad essi viene mosso, entrano all’attenzione diretta delle competenze delle Autorità di pubblica sicurezza e delle forze di polizia⁸⁰.

A ben vedere, al di là dell’ampiezza che, sul piano dell’ordinamento general-pubblicistico, si voglia riconoscere alla materia “ordine pubblico e sicurezza” (dai contorni sempre a tratti proteiformi e inafferrabili) e di ciò che in essa possa o meno essere sussunto⁸¹, ciò che diviene per così dire “*fatto di pubblica sicurezza*” sono quei comportamenti umani che tendono a generare situazioni di pericolo per la pace e tranquillità sociale e degli altri individui e che sono apprezzabili alla luce dell’ordinamento penale. La funzione di pubblica sicurezza, infatti, ove colta nella sua vera essenza finalistica e sfrondata da prerogative “*spurie*” o improprie⁸², guarda ad un “ordine pubblico” ad una “sicurezza” ponendosi come settore operativo che si situa in una *zona di cerniera o di confine tra l’area tipica del diritto penale e quella propria del diritto amministrativo*.

⁸⁰ Come ancora una volta ha osservato il Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza Prefetto Antonio Manganelli: si veda nota 6.

⁸¹ Già K.BINDING, *Die Normen und ihre Ubertretung*, I, Leipzig, 1922, pag. 352, parlava dell’ordine pubblico come “*mero ripostiglio concettuale*”. E va da sé, peraltro, che la stessa (generica) definizione fornita dall’art. 159, co. 2, del d.lgs. 112 del 1998 (“*...complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, [...] sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni*”) fa riferimento ad un ambito cui, se si vuole, possono essere ricondotti un po’ tutti i beni-interessi di generale rilievo collettivo.

⁸² L’ampia formulazione dell’art. 1 T.U.L.P.S. e i correlati confini delle funzioni vanno letti in chiave necessariamente storico-evolutiva, in ragione del diverso assetto politico-istituzionale dell’ordinamento, e comunque distinguendo in capo all’Autorità di pubblica sicurezza poteri, a ben vedere, di natura differente.



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

L'ordinamento di "pubblica sicurezza", conseguentemente, e le Autorità di pubblica sicurezza (di cui sono strumento operativo le forze di polizia e gli altri soggetti cui è attribuita la qualifica di agente o ufficiale di pubblica sicurezza) si pongono, come su una sorta di binario parallelo, "accanto all'ordinamento e al giudice penale", in ragione di quell'"inscindibile legame" e di quella "intima connessione [...] mai cessata" tra il diritto penale e il diritto di polizia⁸³.

Dall'impostazione tipica della legislazione di "pubblica sicurezza", ancorché sensibilmente rivisitata dalla evoluzione normativa e dagli interventi della Corte costituzionale, si ricava che all'Autorità di pubblica sicurezza sono rimessi *speciali poteri amministrativi* a garanzia di un contesto sociale immune da

⁸³ Le espressioni tra virgolette sono di M. COLACITO, voce *Sicurezza (Diritto Pubblico)*, in *E.d.D.*, XXVIII, Roma, 1992, pagg. 1 e 2. In questo senso anche G.CORSO, voce *Polizia di sicurezza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996, pag. 338 e ss. Si consideri che la stretta correlazione tra *diritto penale e diritto di polizia* deriva dalla stessa genesi del secondo, costruito come branca autonoma dell'ordinamento nel corso dell'ottocento, allorquando, per effetto dell'influenza del pensiero giuridico di ispirazione liberale, parve necessario accompagnare alla repressione penale la c.d. prevenzione *ante (o extra) delictum*. Nell'impostazione giuridica pre-moderna, infatti, al diritto penale era ricondotto il compito anche di "controllare" tutta una serie di condotte o di condizioni soggettive ritagliate sulle sole caratteristiche delle persone in massima parte poste ai margini della società e ritenute sintomatiche di una supposta condizione di *pericolosità*: si pensi, ad esempio, alle fattispecie di vagabondaggio ed oziosità, ai mendicanti, ai viandanti, ai liberati dal carcere, ai soggetti solitamente dediti a condotte contrarie ai buoni costumi. Dalla seconda metà dell'800 in poi, invece, prese avvio un lento ma irreversibile processo che ha progressivamente ridefinito la rilevanza giuridica di tali situazioni di presunta *soggettiva* pericolosità sociale, via via sono state espunte dai codici penali ma non ricaduti nell'indifferente giuridico. In quanto comunque ritenute fonti di un grave e permanente pericolo per la pace e tranquillità sociale, tali situazioni o condizioni soggettive e personali sono state ricondotte nell'ambito di un *autonomo diritto della prevenzione di polizia*, destinato, proprio a partire della seconda metà dell'800, a fiancheggiare la repressione penale in senso stretto, come su una sorta di binario parallelo. Come già osservava la dottrina a cavallo dei due secoli passati, mentre nell'ordinamento penale si guarda essenzialmente ad un *delitto commesso* e, perciò, attuale, il diritto di polizia e l'attività di "pubblica sicurezza" ha attenzione ad un *delitto soltanto possibile*: così O.RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E.ORLANDO, IV, I, Milano, 1904, pagg. 292 e ss.





conflittualità violente e turbamenti; e ciò attraverso l'apprezzamento di *due specie di pericoli ingenerati dall'individuo* e dai suoi comportamenti: il pericolo che nasce dalle *situazioni* che si determinano in conseguenza dell'esercizio di libertà (in specie, quella di circolazione, di riunione, di manifestazione del pensiero: libertà il più delle volte compresenti in un unico contesto); il pericolo che nasce dalle *particolari condizioni personali* che qualificano alcuni soggetti al punto tale da ritenerli a vario titolo "pericolosi per la società", presupposto, peraltro, dell'applicazione delle misure di prevenzione⁸⁴.

L'attenzione della "Pubblica Sicurezza", allora, al di là del catalogo delle diversificate spettanze che, soprattutto sul piano storico, l'ordinamento ha ritenuto di intestare all'Autorità di pubblica sicurezza, è a rigore rivolta a controllare ed arginare comportamenti o situazioni dell'individuo che, direttamente o indirettamente ed anche sul mero piano potenziale, possono divenire causa di reati in danno dei privati (*sicurezza pubblica*) o creare (pur ponendosi inizialmente come momento di esercizio di libertà) quelle condizioni di fatto agevolatrici, in contesti pubblici o comunque aperti alla libera circolazione e riunione delle persone, di forme collettive di violenza in danno delle istituzioni, delle persone o delle cose, in quanto tali penalmente illeciti (*ordine pubblico*)⁸⁵.

⁸⁴ Così G. CORSO, voce *Polizia di sicurezza*, cit., pag. 340.

⁸⁵ Per la distinzione espressa sopra, tra "sicurezza pubblica" e "ordine pubblico", si è fatto riferimento a V.E.ORLANDO, *Principii generali del diritto amministrativo*, V edizione, Firenze, 1919, pag. 273. Ciò con l'avvertenza che assai diverse sono le opzioni espresse dal pensiero giuridico: secondo O. RANELLETTI, *Op. cit.*, pag. 438, "per ordine pubblico nel campo della polizia e di cui questa deve assicurare il mantenimento, si deve intendere quello stato generale della società, in cui il tutto sociale e i suoi singoli membri, nell'esplicamento delle loro forze riconosciute e protette dal diritto, sono garantiti da ogni lesione o minaccia di lesione, che la legge consente di colpire come delitto o come contravvenzione [...]. L'ordine pubblico, il buon costume, la sicurezza e così via, di cui [...] parlano le nostre leggi come concetti distinti, sono soltanto lati o parti di quest'ordine pubblico, come noi dobbiamo concepirlo nel campo della polizia, come oggetto della sua *garantia*". Secondo altra dottrina i rapporti tra "ordine pubblico" e "sicurezza" sarebbero da definire in termini di vero e proprio *rapporto di specie a genere*: mentre l'"ordine pubblico" si identificherebbe nella prevenzione di qualsiasi



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

Se questo è - come sembra essere - l'oggetto del presidio della "Pubblica Sicurezza", quali sono le *specifiche modalità di tutela della "pubblica sicurezza"*, tali da farne una *"speciale funzione amministrativa"* ricondotta in via esclusiva ad uno specifico Apparato dello Stato, a sua volta concepito come Amministrazione sì civile ma ad ordinamento *speciale* ?

Non v'è dubbio che la polizia di sicurezza si manifesta secondo modalità diverse e difficilmente suscettibili di una *reductio ad unum*; anzi, occorre precisare che in conformità dei principi propri dello Stato di diritto, in mancanza di norme che attribuiscono particolari poteri, l'attività in questione deve esercitarsi senza incidere in alcun modo sui diritti dei cittadini e senza interferire nella loro sfera privata o, comunque, nei limiti in cui ciò sia strettamente indispensabile per evitare la lesione al bene-interesse oggetto di tutela. Pertanto, essa viene normalmente a consistere nell'attuazione di quelle semplici misure di protezione delle persone e dei beni da ogni minaccia di aggressione, attraverso un'opera di generica vigilanza e, se necessario, di persuasione e di diffida verso i soggetti che possono risultare, nel caso concreto e per il loro comportamento, fonte di pericolo o, addirittura, di danno per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Ciò nondimeno, quello che la connota nell'essenza è la possibilità, sia pure come *extrema ratio*, di *esercitare la forza legale*

fatto criminoso che pregiudichi la stessa esistenza dell'ordinamento, la "sicurezza" costituirebbe una garanzia ulteriore e qualificata per i cittadini, riguardando specificamente la prevenzione di quei reati portati in danno dell'incolumità fisica dei privati e dell'integrità dei loro beni. In questo senso vedasi G.CARBONI, *L'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità*, Milano, 1970, pag. 307, nonché P.VIRGA, *La potestà di polizia*, Milano, 1954, pag. 12. Nel presupposto, ancora, che l'"ordine pubblico" verrebbe in rilievo in una dimensione (solo) *materiale* (e non *ideale*), altra parte del pensiero giuridico è nel senso che le formule "ordine pubblico" e "sicurezza pubblica" sarebbero espressione di una mera *endiadi*: per tutti si richiama G.CAIA, *L'Amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze e il coordinamento in relazione i recenti interventi normativi*, in *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana*, cit., pag. 95 e ss..



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

e la compressione degli spazi di esercizio di libertà fondamentali costituzionalmente garantite (in specie quelle di cui agli artt. 13, 16 e 17 C.) in funzione della garanzia del rispetto dei diritti individuali e collettivi, i quali, in tanto possono coesistere, in quanto si rispettino tra di loro e nel rapporto con le Istituzioni democratiche e non risultino, perciò, incompatibili con quella *pubblica tranquillità* (a sua volta formula di sintesi di quell'ordine pubblico e sicurezza pubblica apprezzata dalla "pubblica sicurezza"), che è postulato e fine dell'intero sistema penale⁸⁶.

Ad essere incise dall'attività di "*pubblica sicurezza*", più precisamente, sono quelle condotte umane che, nella situazione concreta, hanno già travalicato i limiti previsti dalla Costituzione nell'esercizio della libertà riconosciuta ovvero che, sebbene non ancora in atto o pur risultando esse non in contrasto con il quadro legale, possono, di fatto, creare condizioni negative per la necessaria tutela delle libertà altrui.

In questo contesto, ciò che viene censurato e represso non è l'esercizio di una libertà fondamentale in sé; lo sono, invece, quelle condotte che, pur presentandosi come esercizio di una libertà costituzionalmente garantita, finiscono poi per degenerare oltre i limiti che la Costituzione stessa impone alla libertà riconosciuta, ovvero vengono a porre condizioni favorevoli per possibili atti di turbamento alla pace e tranquillità sociale apprezzabili sul piano penale⁸⁷.

45

⁸⁶Della polizia di sicurezza come "*speciale funzione amministrativa*" parlava già S. SPOTO, voce *Polizia*, in *Digesto italiano*, diretto da M.LUCIANI, XVIII, Torino, 196-1912, pagg. 1000 e 1006: l'A., in particolare, faceva riferimento alla "*organizzazione speciale della forza*" e per ciò stesso ad una "*Amministrazione speciale*". Recentemente tale affermazione è ripresa nella sostanza dalla stessa Corte costituzionale: vedasi sent. 24 giugno 2009, n. 196, cit.

⁸⁷Così, ad esempio, nel caso della libertà di manifestazione del pensiero, non sono assistite dalle garanzie di cui all'art. 21 C. quelle condotte che, nel caso concreto, non risultano espressione di un dibattito ancorché pubblico, ma attività di direzione di operazioni di danneggiamento di cose e aggressione a persone ovvero, di fatto, pongono le condizioni perché possano generarsi condotte di tal fatta.



Come accennato, ciò che connota dal punto di vista giuridico la polizia di sicurezza è il suo essere momento di definizione, sul piano tecnico operativo, dei confini di quel cosiddetto *diritto della forza*, espressione più intima della *sovranità*, a sua volta attributo tipico dell'*ordinamento statale*.

Pur di fronte ad un progressivo ridimensionamento della statualità in conseguenza, da un lato, dell'incessante crescita delle istituzioni e degli organismi sovranazionali⁸⁸ e, dall'altro, della forte valorizzazione delle autonomie territoriali, è allo Stato (e solo ad esso, in una dimensione de *iure condito*) che è riconosciuta, quale momento tipico della *sovranità*, la possibilità di far ricorso all'*uso della forza legale* per presidiare, quale *extrema ratio*, il complesso dei valori e dei beni giuridici che costituiscono la specifica identità di un ordinamento. Il riferimento è, sul *piano giuridico-ordinamentale*, ai precetti penalmente sanzionati (il diritto penale *sostanziale* e *processuale*); sul *piano operativo*, all'attività di *polizia di sicurezza*, che, a sua volta, si accompagna, quale momento preventivo, alla repressione penale ed all'attività di polizia giudiziaria⁸⁹.

⁸⁸ L'ordinamento comunitario, cui ha aderito anche l'Italia, ha dato luogo ad una sorta di *confederazione di Stati* e ad un diritto che si colloca in posizione mediana tra quello internazionale e quello di un sistema federale in senso proprio, avendo gli Stati membri rinunciato a taluni dei propri poteri sovrani in favore delle Istituzioni comunitarie. La dottrina, quindi, volendo sottolineare la peculiarità della normativa comunitaria (idonea a disciplinare anche rapporti interni), ha individuato nella "*sopranazionalità*" la caratteristica fondamentale dell'ordinamento giuridico europeo. Per un approfondimento sul tema della crisi della sovranità nazionale e della statualità nelle sue accezioni tradizionali, si rinvia a U.ALLEGRETTI, *Globalizzazione e sovranità nazionale*, in *Dem. dir.*, 1995, pagg.47 e ss.; E.DE MARCO, *La sovranità dello Stato tra "pluralismo" e "integrazione sovranazionale"*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, I, Padova, 1995, pagg. 333 e ss.; S.CASSESE, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni interstatali*, in *Foro it.*, 1996, V, pagg. 7 e ss.; G.GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, pagg.54-55; G.BERTI, *Diritto e Stato: riflessioni sul cambiamento*, Padova, 1986, pagg. 30 e ss..

⁸⁹ In questo senso vedasi Q. CAMERLENGO, *Pubblica sicurezza statale e polizia amministrativa locale tra ordine pubblico e sviluppo economico*, in *Le Regioni*, II, 2002, pagg. 207 e ss, che non manca di richiamare il pensiero di J.DABIN, *Théorie générale du droit*, Bruxelles, 1953, pag. 169. Si consideri che lo stesso articolo 114 C., così come riformulato nel 2001, al comma 1, nel ribadire il



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

Ora, le ordinanze sindacali a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana di cui all'art. 54 T.U.E.L. operano in tale specifico ambito e secondo le modalità proprie di "Pubblica Sicurezza"?

A ben vedere, tanto alla luce delle specificazioni dal decreto ministeriale 5 ottobre 2008, quanto soprattutto alla luce dell'esperienza concreta, l'ambito di intervento dei rinnovati poteri sindacali risulta piuttosto ampio, investendo *situazioni dalla diversa natura*⁹⁰.

Incentrando l'attenzione su quanto di specifico interesse ai fini dell'analisi in corso, l'aspetto su cui riflettere è se il presidio che tende a realizzare la potestà d'ordinanza sindacale ex art. 54 T.U.E.L. in materia di sicurezza urbana e incolumità pubblica (più che di "pubblica sicurezza") presenti i tratti tipici della *polizia amministrativa*. E ciò quand'anche si dia per assunto che tale potestà partecipi alla materia (trasversale) dell'*"ordine pubblico e sicurezza"*, con un richiamo anche alla prevenzione (e repressione) dei reati (come sostiene in maniera decisa la Corte costituzionale nelle sentenze n. 196 del 2009 e n. 221 del 2010), ovvero si prenda atto che l'attività provvedimentoale in questione, nelle prassi sindacali, è addirittura utilizzata per



principio del pluralismo organizzativo dell'ordinamento repubblicano già sancito dall'art. 5 C., esprime sì, sul piano letterale, una situazione di pareggiamento istituzionale tra lo Stato e le altre organizzazioni di governo della collettività operanti ai diversi livelli territoriali, cui è rimessa la cura degli interessi localmente individuabili. Nondimeno, al comma 2, richiama solo Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni quali "enti autonomi" ("...con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione"). Lo Stato, quindi, conserva una propria specifica connotazione e differenziazione, per la vocazione primigenia alla titolarità dei valori e dei beni-interessi che sono garanzia della "unità giuridica ed economica dell'ordinamento": in questo senso vedasi Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274, in www.cortecostituzionale.it. Tali valori, laddove costituiscono condizioni minimali ed essenziali alla conservazione del corpo sociale e alle strutture attraverso cui esso si esprime, sono tutelati e presidiati in termini assoluti dalla politica criminale in senso stretto e dal cosiddetto diritto della forza.

⁹⁰ Per un utile approfondimento, si rinvia allo studio *Oltre le ordinanze. I sindacati e la sicurezza urbana*, a cura della Fondazione A.N.C.I.- Ricerche (in particolare pag. 57), in www.sicurezzaurbana.anci.it.



“doppiare” (legittimamente ?) previsioni normative penalmente sanzionate.

A ben vedere, il potere d’ordinanza in argomento sembra concepito e strutturato per assicurare il corretto funzionamento di una data “cosa” o di uno specifico settore *nella sua oggettività* (la viabilità, il commercio, l’utilizzo delle strade e degli spazi pubblici, ecc.): ponendo, infatti, attenzione alla precisa elencazione contenuta nel D.M. 5 agosto 2008, il sindaco è chiamato a porre argine a situazioni di degrado o isolamento, alle cosiddette *incivilities*, alle aggressioni al decoro ed al patrimonio urbano e così via (realizzate in contrasto anche solo con l’ordinamento *lato sensu* inteso ed indipendentemente dalla loro rilevanza penale), salvaguardando la libera e sicura fruibilità dei contesti urbani, così da impedire anche che essi possano trasformarsi in scenari (ambientali e comportamentali) favorevoli alla criminalità⁹¹.

È chiaro che il richiamo ad una *polizia amministrativa* presuppone il riferimento ad un suo livello *statale*, andando oltre quella dicotomia categoriale espressa dalla formulazione dell’articolo 117, co. 2, lett. h, della Costituzione (“*ordine pubblico e sicurezza*” e “*polizia amministrativa locale*”) e di cui sopra si fatto cenno⁹².

⁹¹ Si pensi, ad esempio, al particolare stato di degrado o di abbandono o di non controllo dei luoghi che agevola fenomeni di devianza quali la prostituzione per strada (irrilevante penalmente), quasi sempre causata dallo sfruttamento illecito (fattispecie, invece, penalmente sanzionata); al consumo di sostanze stupefacenti (irrilevante penalmente), che presuppone a monte un’attività di spaccio (fattispecie, invece, penalmente sanzionata); all’ubriachezza (irrilevante penalmente) che spesso degenera in forme di molestia o disturbo alla quiete pubblica, se non addirittura in fatti lesivi della persona e del patrimonio (fattispecie, invece, penalmente sanzionata); alla mendicizia (irrilevante penalmente) che può assumere forma organizzata, addirittura con lo sfruttamento di minori (fattispecie, invece, penalmente sanzionata); all’abusivismo commerciale (irrilevante penalmente) che si correla quasi sempre alla produzione e commercializzazione di merci contraffatte (fattispecie, invece, penalmente sanzionata).

⁹² D’altronde il riferimento espresso ad una polizia amministrativa “locale” non può che dar per presupposta una distinta polizia amministrativa di livello “statale”.



A supporto di tale conclusione si richiama proprio la formulazione dello stesso articolo 54 T.U.E.L., oltre l'articolo 160 del decreto legislativo n. 112 del 1998 di cui sopra si è fatto cenno.

Soffermando l'attenzione sulla formulazione dell'articolo 54 T.U.E.L., non può sfuggire che, a rigore, sono richiamati dal testo di legge *poteri espressione di funzioni statali differenti*. Al di là, infatti, della diversa regimentazione giuridica ad essi dedicata (evidentemente in relazione alla possibile loro diversa natura), la differenziazione è esaltata nell'articolo in commento facendo leva su un'articolazione in commi; addirittura all'interno del primo comma (quello di maggiore interesse, perché concernente, oltre la polizia giudiziaria, la *materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica* e la funzione di "*pubblica sicurezza*"), vi è un utilizzo di *lettere alfabetiche distinte*.

Tralasciando, quindi, l'attività volta alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica (co.3), non può sfuggire che il testo dell'articolo 54 T.U.E.L., anche laddove richiama ripetutamente la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, invoca a presidio *attività distinte*, evidentemente perché espressione di attività (o funzioni) dalla diversa natura:

- alla lett. a del comma 1, *atti* che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti *in materia di ordine e sicurezza pubblica*;
- alla lett. b sempre del comma 1, lo svolgimento delle *funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza* e di polizia giudiziaria;
- alla lett. c sempre del comma 1, la *vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico*, informandone preventivamente il prefetto;
- al comma 4, *provvedimenti* volti a prevenire e eliminare gravi pericoli che *minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana*.

Si tenga, peraltro, conto che siffatta articolata distinzione non è una novità della novella del 2008, ma, anche se poco valorizzata ed indagata dal pensiero giuridico, è da sempre



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

espressa dalla fonte di disciplina delle funzioni statali rimesse all'esercizio del sindaco quale ufficiale di governo⁹³.

Ciò posto, la domanda che si pone è la seguente: in ogni caso è da ritenere scomodato l'esercizio di poteri di "pubblica sicurezza", ancorché questa è espressamente chiamata in causa solo dalla *lettera b* del comma 1 dell'art. 54 T.U.E.L. (in un riferimento, evidentemente, alla legge n. 121 del 1981) ?

Nel caso in cui si ritenesse di dar risposta positiva, si deve pure dar conto dei seguenti ulteriori dubbi: qual è il senso di un'articolazione elencativa così puntuale da parte del legislatore ? Perché la norma detta una regolamentazione per le attività richiamate da ciascun comma solo in parte coincidente⁹⁴ ? Perché, ancora, le stesse Autorità chiamate all'attività di indirizzo e vigilanza dal medesimo articolo 54 assumono formalmente una veste diversa, a seconda dell'ambito materiale d'azione del sindaco⁹⁵ ?

Laddove l'opzione risolutiva dovesse essere diversa, in coerenza con la struttura e la formulazione dell'articolo in

⁹³ Negli stessi sostanziali termini era costruita la precedente formulazione dell'originario articolo 54 T.U.E.L., nonché - con riferimento alle stesse prerogative sindacali - la precedente normativa in materia di enti locali (art.38, co.1, lett.b, c e d della legge 8 giugno 1990, n. 142; l'art.54, n. 2 e 3, del T.U. comunale e provinciale approvato con R.d. 3 marzo 1934, n. 383).

⁹⁴ Le disposizioni di cui ai commi 4 bis e 5 (relative ai profili definitivi e delle potestà coordinamentali) richiamano la materia di cui al co. 1 (ordine pubblico e sicurezza pubblica) e quella di cui al co. 4 (incolumità pubblica e sicurezza urbana), ma non quella di cui al co. 3 (stato civile, popolazione, materia elettorale, di leva militare e di statistica). La disposizione di cui al co. 10 (relativa ai poteri di delega del sindaco) richiama la materia di cui al co. 1 (ordine pubblico e sicurezza pubblica) e quella di cui al co. 3 (stato civile e di popolazione, materia elettorale, di leva militare e di statistica); infine, le disposizioni di cui ai commi 11 (in relazione all'esercizio dei poteri sostitutivi del prefetto in caso di inerzia del sindaco) e 12 (che rimette al Ministro dell'Interno l'adozione di atti di indirizzo), trovano come riferimento tutti e tre gli ambiti materiali di cui si è fatto cenno.

⁹⁵ Solo con riferimento, infatti, all'ordine pubblico e alla sicurezza (pubblica), nonché alle funzioni di "pubblica sicurezza" e di polizia giudiziaria, il Ministro dell'interno, in relazione alle proprie potestà coordinamentali, è chiamato in causa nella veste (anche) di Autorità nazionale di pubblica sicurezza (co.1, art. 54 T.U.E.L.).



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

commento, si dovrebbe affermare che, anche laddove si faccia riferimento alla medesima materia “ordine pubblico e sicurezza pubblica”, non sempre è chiamata in causa la funzione di “pubblica sicurezza” (ricondata in via esclusiva alle Autorità di pubblica sicurezza). E i poteri sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana, in particolare, andrebbero intesi come espressione della polizia amministrativa in un livello statale, innestandosi in una sorta di “zona grigia”, a mo’ di “snodo”, quale “punto di intersezione tra materie e competenze diverse”⁹⁶, tra l’azione tipica di “pubblica sicurezza” (dello Stato) e l’esercizio di compiti di gestione delle condizioni socio-economiche dei territori (degli enti locali).

11. Quali che siano le soluzioni alle delicate questioni di cui è stato possibile solo fare cenno, esse devono accettare di essere vagliate nella loro dimensione ricostruttiva *non* dogmatica, fuori, cioè, da schemi tautologici, che, specie, sulle *funzioni di polizia intestate all’apparato pubblico* (il riferimento è soprattutto alla *polizia di sicurezza* e alla *polizia amministrativa* in senso stretto, di cui la *polizia locale* è una delle articolazioni⁹⁷), per troppo tempo sono state indagate in base ad approcci definitorio-concettuali oramai non più adeguati a dar conto della distribuzione delle competenze istituzionali in materia e delle sue ragioni.

Nella visione tradizionale e “conservatrice” l’“ordine pubblico e sicurezza” quale materia ricondata alla esclusiva competenza statale (legislativa ed amministrativa) è stata sempre intesa come una sorta di *blocco monolitico*: a tutela dei beni-interessi

⁹⁶ L. VANDELLI, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del T.U.E.L.*, cit., richiamato pure da A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., la “sicurezza urbana” evoca l’esercizio di una attività di coordinamento fra funzioni ed attori istituzionali diversi (le funzioni di ordine e sicurezza pubblica e di polizia amministrativa locale).

⁹⁷ Per un approfondimento sulla *polizia locale* sia consentito rinviare a F. FAMIGLIETTI, *Sulla “polizia locale: la difficile interpretazione di una (equivoca) locuzione*, in *Rivista di Polizia*, XII, Santa Maria Capua Vetere, 2004.



presidiati (che, ad usare le parole delle Corte costituzionale, si sostanziano nella “*integrità fisica o psichica delle persone, [nella] sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l’esistenza stessa dell’ordinamento*”) si è sempre e comunque scomodato il riferimento (anche implicito) all’esercizio di potestà di polizia di sicurezza, che a sua volta accompagna (*recte*, precede) la cosiddetta repressione penale, nell’ambito della generale *politica criminale*⁹⁸.

Piuttosto, l’opzione oggi dovrebbe essere assolutamente diversa. Dovrebbe, cioè, essere di *scomposizione differenziale del contenuto della materia “ordine pubblico e sicurezza”* e di superamento della commistione tra il *bene-interesse da tutelare* e la *funzione di “pubblica sicurezza”*.

Detto in altri termini, la post-modernità e l’articolazione pienamente pluralista e democratica dell’ordinamento presuppongono un approccio ai temi della sicurezza e delle connesse competenze di polizia che parta ineludibilmente dal seguente assunto: una cosa è il *bene-interesse da tutelare* (appunto un “ordine pubblico” ed una “sicurezza”, formule di sintesi alludenti ai beni-interessi fondamentali e primari); altra cosa sono le *azioni* e le *modalità del presidio*, che possono anche essere di natura diversa e, quindi, in grado di realizzare *forme diverse di tutela*. Queste, in particolare, possono consistere tanto nell’esercizio di funzioni di polizia di sicurezza e di polizia giudiziaria, quanto di altre attività intestate sempre all’apparato pubblico (polizia amministrativa, statale e locale), quanto, ancora, ai privati (funzioni amministrative cosiddette in senso lato, che, cioè, anche se rivolte ad assicurare cura a beni-interessi generali, non implicano l’esercizio di pubblici poteri o potestà).

Nell’attuale assetto dell’ordinamento, agli *enti locali* spetta un duplice, complementare ruolo: quello di qualificato interprete delle domande della collettività e delle problematiche

⁹⁸ *Ex plurimis*, vedasi Corte costituzionale, sentenza n. 77 del 1987, n. 290 del 2001, n. 407 del 2002, n. 6, n. 162 e n. 428 del 2004, n. 95 e n. 383 del 2005, n. 222 del 2006, n. 129 del 2009, tutte citate.



socio-economiche locali, in quanto diretta espressione delle comunità di riferimento ed istituzioni più vicine al cittadino; poi, quello di erogatore di risposte strutturali, nella veste di istituzione di governo e di diretta gestione dei territori, ideando e realizzando quelle che oramai sono comunemente chiamate *politiche di nuova prevenzione socio-economica e ambientale* (art. 118, co. 1, C)⁹⁹.

Allo Stato spetta, oltre la definizione degli argini fondamentali del "sistema sicurezza" nel suo complesso (artt. 3, 5, 117, co. 2, lett. m, C.)¹⁰⁰, la gestione del c.d. diritto della forza,

⁹⁹ Come osserva B.CAROVITA DI TORITTO, *Op. cit.*, pagg. 12 e 13, la particolare sensibilità degli enti locali alle domande dei cittadini si può dire aumentata nel corso degli ultimi dieci-quindici anni, a seguito della introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e delle riforme riguardanti l'elezione e il funzionamento dei governi regionali e per l'emergere di nuove forme di localismo. Peraltro, lo stesso A. osserva come le amministrazioni locali, hanno nel tempo dimostrato una spiccata propensione a farsi promotori di forme di cooperazione interistituzionale e di modelli di "governance" che coinvolgono una pluralità di soggetti (pubblici, privati e *no-profit*), una capacità a connettersi in reti e forme di aggregazione, circostanza che permette anche "di identificare – al di là degli orientamenti politici delle singole amministrazioni– punti di vista comuni e soluzioni per i problemi concreti".

¹⁰⁰ È allo Stato che tocca garantire l'unitarietà e l'integrazione dei vari sotto-sistemi chiamati in causa nel generale sistema sicurezza, raccordando e coordinando le singole azioni ricondotte a competenze diverse: queste, pur espressione di specifiche e distinte autonomie e responsabilità, debbono fondersi in una strategia globale che sia in grado di valorizzare al contempo tutti i soggetti che in uno specifico territorio possono fare rete o sinergia. In questo senso C. MOSCA, *Il coordinamento delle forze di polizia, Teoria generale*, Padova, 2005, pagg. 151 e ss., nel richiamare il ruolo fondamentale del prefetto quale Autorità che, in ambito provinciale, è al contempo titolare sia delle funzioni di amministrazione generale dello Stato, sia delle funzioni proprie dell'Autorità di pubblica sicurezza. A tale riguardo, tuttavia, sia consentito una precisazione: il prefetto è di certo chiamato dall'ordinamento a dare concretezza nella provincia all'indirizzo governativo in materia di sicurezza, dando, in particolare, specificità alla direttiva annuale del Ministro dell'Interno (necessariamente generale ed astratta) e dialogando, a tal fine, soprattutto col sindaco; lo stesso prefetto è pure chiamato a fare da filtro e raccordo tra momento propriamente politico e il momento tecnico-operativo nell'esercizio delle attività che riguardano la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. Nondimeno, tale ultimo momento è dall'ordinamento vigente rimesso alla competenza e responsabilità esclusiva del *questore*, a sua volta chiamato, a completamento del modulo coordinamentale statale, a tradurre in specifici servizi la strategia generale



anno I, n. 2, 2011

osservatorio degli operatori della sicurezza

attraverso la definizione e realizzazione della *politica criminale in senso stretto*, nel cui ambito, a rigore, si colloca l'esercizio della funzione di polizia di sicurezza (co. 2, lett. l, art. 117 C.; co. 2, lett. h, art.117 C., in combinato disposto con gli artt. 13 e ss. C.; art. 117, co. 2, lett. d, C.).

Lo stesso ordinamento - come accennato - vuole che il *concreto esercizio delle prerogative amministrative* pur diversamente intestate sia ispirato dalla logica del raccordo e dalla *permanente collaborazione interistituzionale*, secondo il "*principio di leale collaborazione*" (art. 120, co. 2, C.), con il coinvolgimento fattivo dello stesso privato nell'esercizio di attività di interesse generale (art. 118, co. 4, C.).

dell'azione concordata a livello politico ed a definire, quindi, le modalità di espletamento dei servizi stessi (artt. 14 e 15, ult.co., l. n. 121 del 1981).