

3 GENNAIO 2018

I nuovi poteri di sindaco, questore e
prefetto in materia di sicurezza urbana
(dopo la legge Minniti)

di Giuseppe Tropea

Professore associato di Diritto amministrativo
Università Mediterranea di Reggio Calabria



I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana (dopo la legge Minniti) *

di Giuseppe Tropea

Professore associato di Diritto amministrativo
Università Mediterranea di Reggio Calabria

Sommario: 1. Premessa: luci e ombre del provvedimento. – 2. La «sicurezza integrata» e la «sicurezza urbana» nella legge n. 48/2017. – 3. I rafforzati poteri di ordinanza sindacale. – 4. Il nuovo “daspo” urbano. – 5. Cenni sulle disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili. – 6. Conclusioni.

1. Premessa: luci e ombre del provvedimento

Il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, contenente «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città», convertito con modificazioni dalla legge n. 48/2017, è un provvedimento complesso, che merita attenzione, e che non può essere liquidato con generiche ed unilaterali prese di posizione, spesso condizionate dalle lenti deformanti dell'ideologia.

In questa sede mi soffermerò soprattutto sulla parte della legge relativa ai rinnovati poteri del sindaco e del questore (artt. 8 ss.), ma prima qualcosa deve essere detta anche sul tema della «sicurezza integrata» (Sez. I della legge), in quanto strettamente connesso alla ridefinizione dei suddetti poteri. È mia convinzione che questa sia la parte maggiormente apprezzabile del provvedimento, anche alla luce delle modifiche appartante in sede di conversione, sia pure con alcuni persistenti profili di criticità legati soprattutto alla clausola di neutralità finanziaria di cui all'art. 17¹.

La prima domanda che si è posta, più nel dibattito massmediatico che fra i tecnici, attiene al “colore” politico del tema.

Esiste certamente, “a sinistra”, una risalente discussione: penso soprattutto al realismo criminologico anglosassone, che condivide con le impostazioni “situazionali” e di “tolleranza zero” l'idea di prendere sul serio il crimine e la vittima, seppure deviando nelle ricette di intervento, sulla base di un programma socialdemocratico volto ad implementare piani locali di controllo della criminalità fondati su un approccio *multi-agency* e sul principio della responsabilità democratica².

Ben prima dei provvedimenti del legislatore statale, quello più recente che qui si considera e quelli del biennio 2008/2010 (in cui un partito politico di sedicente ispirazione federalista ha, in questo settore,

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr., in tal senso, C. RUGA RIVA, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in www.penalecontemporaneo.it, 7.

² Si v., se si vuole, G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010, spec. 62 ss.

messo in campo politiche pubbliche di stampo fortemente centralista), si sono registrati interventi normativi su altri fronti. Penso soprattutto alla legislazione regionale in tema di c.d. «servizio integrato di sicurezza», che vede, non a caso, l'Emilia-Romagna in prima linea (con una legge del 1999, dunque prima della riforma costituzionale del 2001), ed all'utilizzo sempre più intenso di piani o protocolli per il controllo del territorio che hanno visto, e vedono, il coinvolgimento di Regioni ed enti locali, nonché di privati. Da queste esperienze, peraltro, si evince una nozione «ampia» di sicurezza urbana, dove sovente il momento repressivo non vive isolatamente, ma viene posposto a quello preventivo, di lotta al disagio sociale³.

La «sicurezza urbana», così, si pone in discontinuità rispetto ai tradizionali concetti di «ordine e sicurezza pubblica» (di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, lett. *b*, Cost.). L'aggettivo «urbana» designa il luogo dove maggiormente si percepiscono i problemi derivanti dall'insicurezza «globale», da quella socio-economica, legata soprattutto alla crisi del 2007, a quella c.d. «strategica», oggi rappresentata soprattutto dal fondamentalismo islamico⁴.

In questa tematica l'assetto delle competenze e delle fonti appare centrale, essendo avvinto a doppio nodo alle politiche pubbliche in materia, che si muovono lungo l'asse della difficile conciliazione tra sicurezza, politiche «situazionali» e di c.d. «tolleranza zero», e politiche sociali di prevenzione ed inclusione. Il tema di fondo è rappresentato dal tramonto del c.d. welfarismo criminologico come specchio della più ampia crisi, o comunque ristrutturazione, del Welfare State. In tale contesto le politiche della sicurezza possono prendere il posto delle politiche sociali⁵.

Il rischio, quindi, è rappresentato da un determinato modo di intendere in questo delicatissimo settore l'intreccio fra sussidiarietà verticale e quella orizzontale: la legislazione statale degli ultimi anni ha finito per attirare, in una forma di sussidiarietà «ascendente», l'individuazione delle *policies*, rendendo tutto come forma di «sicurezza pubblica minore», sovente a danno di diversi modelli discendenti dalla legislazione regionale e da buone pratiche, specie a livello locale, caratterizzati da educazione alla convivenza, rispetto della legalità, integrazione e inclusione sociale, rigenerazione urbana e «rammendo» delle periferie⁶.

³ Per una rassegna della legislazione regionale in materia mi permetto di rinviare, ancora, a G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, cit., 123 ss. Sul tema v. anche F. CORTESE, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio?*, in *La Regioni*, 2010, 123 ss.

⁴ Sul tema v., da ultimo, F. BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, 2016.

⁵ Cfr. L. WACQUANT, *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, trad. it., Milano, 2000.

⁶ Per dirla con Renzo Piano.

In base all'art. 117, comma 2, lett. *b* Cost., introdotto dalla riforma del Titolo V del 2001, l'ordine pubblico e la sicurezza, esclusa la polizia amministrativa locale, spettano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; inoltre, il novellato art. 118, comma 3, affida alla legge statale forme di coordinamento fra Stato e Regioni, fra l'altro, nelle materie di cui al suddetto art. 117, comma 2, lett. *b*. Si tratta di disposizione sinora colpevolmente inattuata dal Parlamento; in questo senso la legge in esame prova, a distanza di più di quindici anni dalla riforma del Titolo V, proprio a darvi attuazione⁷.

La giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, privilegiando sovente il criterio della c.d. «prevalenza», specie con riguardo a settori connessi alla prevenzione (in via amministrativa) di comportamenti penalmente rilevanti, di fatto ha portato ad un'estensione dei casi di ritenuta sussistenza della competenza esclusiva statale, spesso a danno proprio delle competenze regionali.

Tale linea interpretativa risulta sostanzialmente confermata dalla sentenza n. 196/2009 in tema di sicurezza urbana⁸. Secondo la Corte nel «nuovo» art. 54 t.u.e.l. i poteri esercitabili dai sindaci possono essere esclusivamente finalizzati all'attività di prevenzione e repressione dei reati, e non riguardano lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome. La Corte sembra optare a favore della tesi che vede la sicurezza urbana come parte dell'ordine pubblico, sicurezza pubblica «minore», scartando invece la diversa ricostruzione che configura la sicurezza urbana come intreccio e punto di coordinamento fra competenza diverse, statali e non, volto non solo, in senso stretto (c.d. *security*), alla prevenzione e repressione dei reati, ma anche, in senso ampio (*safety*), alla promozione e coesione sociale. Tutto ciò finisce per determinare una potenziale indebita sottrazione di competenze regionali esclusive o concorrenti, rispetto a materie che ben potrebbero riguardare la sicurezza urbana (es. formazione professionale, tutela e sicurezza sul lavoro, servizi sociali, attività culturali e istruzione, attività produttive, urbanistica, edilizia).

In direzione (almeno parzialmente) diversa si muove la sentenza n. 226/2010, con riferimento al potere di stabilire le condizioni alle quali i comuni possono avvalersi della collaborazione di associazioni di privati per il controllo del territorio. La sentenza si pone in parziale continuità con la precedente n. 196/2009, per la parte relativa al fine di segnalazione di eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana. Altro discorso viene fatto per il riferimento alle «situazioni di disagio sociale», che viene considerato elemento spurio ed eccentrico rispetto alla *ratio* della disciplina, e ricondotto alla sicurezza sociale, rientrando nella competenza regionale residuale.

⁷ Cfr. T.F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in www.forumcostituzionale.it, 1.

⁸ Per una critica a tale sentenza v. G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, cit., spec. 235 ss., e prima G. FALCON, *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, in *Le Regioni*, 2009, 447 ss. A favore di tale impostazione, invece, G. CAIA, «Incolunità pubblica» e «sicurezza urbana» nell'amministrazione della pubblica sicurezza (il nuovo art. 54 del t.u.e.l.), in www.giustamm.it.

Trattasi di sentenza che merita un giudizio favorevole⁹, in quanto trova nella nozione di «disagio sociale» un argine rispetto a una tendenza, che prima che giuridica è culturale: una “supplenza” della sicurezza pubblica rispetto alla sicurezza sociale, con una sorta di ritorno alle politiche pubbliche di trattamento della povertà e del disagio sociale di fine ‘800.

Detto ciò, le politiche pubbliche degli ultimi due anni mi pare rappresentino un cambiamento di rotta, seppure parziale, rispetto a quelle del biennio 2008/2010.

Penso, prima di tutto, al D.P.C.M. 25 maggio 2016, attuativo dell’art. 1, comma 974 ss., della legge n. 208/2015, che istituisce il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluoghi di provincia, finalizzato alla realizzazione di una serie di interventi, volti, fra l’altro, alla rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all’accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, etc.¹⁰.

A me pare che secondo tali coordinate generali vada letto anche il Capo I della legge n. 48/2017 («Collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana»), la cui Sezione I («Sicurezza integrata»), merita un giudizio tendenzialmente favorevole. Non è un caso che, come detto, esso venga adottato (finalmente) «anche in attuazione dell’art. 118, terzo comma, della Costituzione» (art. 1), anche se è già stato avanzato il dubbio circa la possibilità di intervento con decreto legge al fine di dare attuazione alla previsione costituzionale¹¹.

A conferma di ciò, si consideri che in sede di conversione del d.l. n. 14/2017, è stato aggiunto un comma 2-*bis* all’art. 1, in base al quale «Concorrono alla promozione della sicurezza integrata gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia finanziati con il fondo di cui all’art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232».

La definizione delle linee generali per la promozione della sicurezza integrata è affidata alla proposta del Ministro dell’interno, ma soggetta all’accordo in sede di Conferenza unificata (art. 2); anche in questo caso, peraltro, la legge di conversione ha positivamente innovato, non solo nel senso di specificare i settori di intervento (scambi informativi e logistico-operativi tra polizia locale e forze di polizia, aggiornamento professionale congiunto), ma anche – e soprattutto – nel senso che le suddette linee generali debbano tener conto «della necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di

⁹ Cfr., *amplius*, G. TROPEA, *La sicurezza urbana, le ronde, e il disagio (sociale) della Corte*, in *Dir. amm.*, 2011, 55 ss.

¹⁰ Sul tema, ci si permette di richiamare G. TROPEA, *Periferie e sicurezza urbana*, in *Nuove autonomie*, 2017, 5 ss.

¹¹ Cfr. T.F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, cit., 2, con richiamo a Corte cost., n. 220/2013.

favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate» (art. 2, comma 1-*bis*).

Inoltre, viene generalizzata la possibilità di accordi tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, prendendosi atto di un fenomeno ampiamente diffuso nella prassi oltre che normato in varie leggi finanziarie degli ultimi anni, e si richiama un altro importante aspetto, anch'esso diffuso (nella legislazione regionale sopra richiamata), ma spesso trascurato, relativo al sostegno regionale nei confronti degli enti locali per interventi di promozione della sicurezza integrata (art. 3, comma 2). D'altra parte la legge in sé, al netto della clausola di neutralità finanziaria, investe poco in sicurezza: 7 milioni di Euro per il 2017 e 15 milioni di Euro per il 2018 per l'installazione di sistemi di videosorveglianza (art. 5, comma 2-*ter*) e 2.500.000 Euro per l'assunzione di personale della polizia locale, per i comuni che abbiano rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio (art. 7, comma 2-*bis* e 2-*ter*).

Le norme di principio in materia di «sicurezza integrata» e di «sicurezza urbana» sono definite, rispettivamente, in «linee generali» e in «linee guida» adottate con un accordo concluso, su proposta del Ministro dell'Interno, in sede di Conferenza Unificata e di Conferenza Stato – Città e Autonomie locali. Gli appositi patti stipulati tra il prefetto e il sindaco, di cui all'art. 5, comma 1, devono muoversi in coerenza con le previsioni recate dalle «linee generali» sulla sicurezza integrata e dalle «linee guida» sulla sicurezza urbana.

Si è detto, sul punto, che questa scelta è in linea con una nozione di «sicurezza integrata» di tipo verticale, seppure «temperata», in quanto il Ministro dell'Interno, ferme restando le sue competenze esclusive in materia di ordine pubblico e sicurezza, conserva la prerogativa di proporre le linee fondamentali e, dunque, limiti e contenuti di cooperazione istituzionale, mentre nelle precedenti esperienze interistituzionali si avevano obblighi di collaborazione reciproca su un piano tendenzialmente paritario¹². Pare a chi scrive che tale rilievo sia solo in parte condivisibile, in quanto nel provvedimento appare comunque evidente la volontà di “cambio di passo” rispetto alle precedenti politiche pubbliche sul tema. Certo questo non significa, come diremo, che manchino le criticità, connesse appunto a una persistente centralità della gestione del fenomeno in termini “situazionali”.

2. La «sicurezza integrata» e la «sicurezza urbana» nella legge n. 48/2017

La sezione II della legge n. 48/2017 è espressamente dedicata alla «sicurezza urbana».

¹² R. CORNELLI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 12-13.

Si dà ampio spazio ai patti per la sicurezza urbana, sottoscritti tra il prefetto e il sindaco, volti a perseguire obiettivi di prevenzione di fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, promozione e rispetto della legalità, nonché del decoro urbano (art. 5).

L'art. 4 reca una definizione di sicurezza urbana che rispecchia quella precedentemente contenuta nel d.m. 5 agosto 2008. Di fatto, quindi, costituisce un'opportuna "legificazione" di quel discusso decreto di natura non regolamentare che era stato uno dei principali bersagli della sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale¹³.

Quest'ultima, come è noto, richiama il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto: «Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa».

Non si tratta, dunque, di un problema di deroghe alle norme vigenti, col limite dei principi generali. La questione si colloca più a monte, e riguarda i presupposti dell'esercizio del potere di ordinanza. Essendo esercitabile il potere anche al di fuori di fatti eccezionali e imprevedibili a carattere transeunte, la modifica all'art. 54 t.u.e.l. appare incostituzionale là dove consente che eventi «normali» possano costituire presupposti per la sua applicazione.

I giudici accostano al principio di legalità sostanziale la riserva di legge relativa di cui all'art. 23 Cost. Né all'uopo può essere richiamato il d.m. 5 agosto 2008, che ha indicato cosa debba intendersi ai sensi dell'art. 54 t.u.e.l. per incolumità pubblica o per sicurezza urbana. Infatti: «la natura amministrativa del potere del Ministro, esercitato con il decreto sopra citato, se assolve alla funzione di regolare i rapporti tra autorità centrale e periferiche nella materia, non può soddisfare la riserva di legge, in quanto si tratta di un atto non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini».

Viene sanzionata pure la violazione dell'altra riserva di legge relativa, formulata dall'art. 97 Cost. allo scopo di assicurare l'imparzialità dell'amministrazione, e ciò sempre a garanzia del cittadino, che trova protezione, rispetto a possibili discriminazioni, proprio nel parametro legislativo, la cui osservanza deve essere concretamente verificabile in sede di controllo giurisdizionale. Strettamente collegato alla rilevanza del principio di imparzialità è, quindi, il *vulnus* al principio di eguaglianza di fronte alla legge di cui all'art. 3 Cost., là dove i medesimi comportamenti possono essere ritenuti in vario modo leciti o illeciti, a seconda delle numerose parti del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci.

¹³ Su tale importante sentenza v. P. CERBO, *Principio di legalità e «nuove ed inedite» fattispecie di illecito create dai Sindaci*, in *Le Regioni*, 2012, 215 ss.; G. TROPEA, *Una rivoluzionaria sentenza restauratrice (in margine a Corte cost., n. 115/2011)*, in *Dir. amm.*, 623 ss.

Nel dichiarare incostituzionale quell' «anche» anteposto alle parole «contingibile e urgente», la Corte, peraltro, ha riportato al centro della scena il potere regolamentare dei consigli comunali; così, mi pare, possa leggersi il richiamo, contenuto all'art. 8, proprio ai regolamenti comunali, che ritrovano il giusto spazio che ad essi spetta, nelle materie attinenti al degrado del territorio, al pregiudizio al decoro ed alla vivibilità urbana. Ma sul punto si avrà modo di tornare.

A me sembra, quindi, che bisogna apprezzare lo sforzo del legislatore di valorizzare una nozione più ampia e complessa di sicurezza, con i dovuti riflessi sul piano della moltiplicazione degli strumenti di coordinamento, anche di tipo “orizzontale”¹⁴. Si pensi alla previsione, appartata anche in questo caso in sede di conversione, del coinvolgimento di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini nella prevenzione della criminalità (art. 5, comma 2, lett. a), ovvero di enti ed associazioni operanti nel privato sociale ai fini della promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale (art. 5, comma 2, lett. c-*bis*). Il punto è che questo coinvolgimento acquisisce effettività laddove emerge la sua impronta prettamente “situazionale” e di controllo del territorio, come si desume dalle previsioni di detrazioni fiscali che i comuni possono deliberare in favore dei soggetti che assumono a proprio carico quote di investimenti, manutenzione e gestione di impianti di videosorveglianza (art. 7, comma 1-*bis*).

Mi pare dunque non integralmente condivisibile, anche alla luce delle modifiche intervenute in sede di conversione del decreto legge, la netta critica rivolta da chi evidenzia come nella legge in esame le questioni sociali e di convivenza si siano *interamente* ridotte «a problemi di disordine percepito da comunità ristrette, con il rischio di erosione del progetto democratico che si fonda sulla sicurezza dei diritti di tutti»¹⁵.

E tuttavia, un fondo di verità in questo rilievo può essere effettivamente colto. La sicurezza costa, come è ben noto¹⁶, e i progetti di inclusione sociale e sulla legalità, rimessi spesso sulle spalle del volontariato, appaiono non sempre adeguatamente valorizzati. Ribadisco che un'inversione di rotta si riscontra, visibile nei plurimi richiami a concetti quali la riqualificazione strutturale delle periferie e l'inclusione sociale; e tuttavia la legge Minniti continua a configurare la sicurezza urbana soprattutto attraverso

¹⁴ Sui controversi rapporti fra sussidiarietà orizzontale e sicurezza, nonché, più ampiamente, fra Stato, sicurezza e mercato, cfr. G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, cit., spec. 279 ss. Sul tema risulta di grande interesse, inoltre, F. PIZZOLATO, P. COSTA (a cura di), *Sicurezza, Stato e mercato*, Milano, 2015.

¹⁵ R. CORNELLI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 16.

¹⁶ Scontato il rinvio a S. HOLMES-C.S. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, trad. it., Bologna, 2000.

potenziati strumenti di controllo¹⁷: videosorveglianza, rafforzati poteri degli enti locali, nuove misure di prevenzione, i cui contenuti sono aperti alla consistente integrazione in via amministrativa e/o giurisprudenziale¹⁸.

In questo senso, la legificazione della nozione di sicurezza urbana già enunciata nel d.m. Maroni del 2008, se risolve un delicato problema di teoria delle fonti¹⁹, sembra porsi in sostanziale continuità con quella originaria visione della sicurezza urbana, come attesta anche la Relazione al d.l.l. n. 4310 presentato alla Camera dei Deputati, in cui convergono un'idea di sicurezza *primaria* (prevenzione e repressione dei reati) e *secondaria*, volta soprattutto alla prevenzione “situazionale” di situazioni di degrado e di promozione di fattori di coesione sociale. Il rischio è che si faccia della sicurezza urbana un bene giuridico «onnivoro», con scarsa capacità selettiva rispetto a comportamenti predeterminati, con venature estetiche (il «decoro delle città») e soggettivo-emozionali (la «vivibilità»), funzionale al miglioramento della *percezione* della sicurezza ed alla *rassicurazione* di precise fasce economico-sociali di cittadini²⁰.

Non mi sembra un caso che, salvo talune rimarchevoli eccezioni, i primi commenti alla legge in esame, siano venuti proprio da penalisti e criminologi. Appare evidente, infatti, come il provvedimento considerato si ponga in continuità con quella tendenza volta al potenziamento di strumenti di controllo “parapenale” che vanno dalle sanzioni formalmente amministrative, ma sostanzialmente punitive alla luce dei criteri utilizzati dalla Corte Edu, alle misure di prevenzione, anch'esse oggetto di un noto recente arresto della Corte di Strasburgo²¹. Alcuni strumenti, quindi, pur collocandosi formalmente fuori dal campo del diritto penale, sostanzialmente incidono su diritti individuali e libertà fondamentali, sicché si prospetta la necessità di passarli al vaglio dello statuto delle garanzie proprie del sistema penale stesso²².

Tenendo presente queste chiavi di lettura si può ora passare alla questione dei nuovi poteri di sindaco questore e prefetto, che probabilmente riflettono i molteplici profili di criticità della legge. Esse attengono proprio al tema che verrà maggiormente considerato in questa sede, seppure con nessuna pretesa di esaustività.

¹⁷ Cfr. G.T. MARX, *Undercover: Police Surveillance in America*, Berkeley, University of California Press, 1988; D. LYON, *La società sorvegliata. Tecniche di controllo della vita quotidiana*, trad. it., Milano, 2002; D. GARLAND, *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nella società contemporanea*, trad. it., Milano, 2007. Più di recente, nella letteratura italiana, R. CAVALLO, *Eletto-Leviathan: il sovrano nell'epoca della rete*, in *Pol. dir.*, 2016, 169 ss.

¹⁸ M. PELLISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *Dir. pen. e processo*, 2017, 851.

¹⁹ Sul quale v., da ultimo, G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Dir. amm.*, 2016, 33, ed ivi ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

²⁰ C. RUGA RIVA, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 4-5. Sul tema cfr. anche, prima del provvedimento in esame, R. BIN, *I diritti di chi non consuma*, in *www.forumcostituzionale.it*.

²¹ Sentenza De Tommaso, Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 23 febbraio 2017.

²² M. PELLISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, cit., 845.

3. I rafforzati poteri di ordinanza sindacale

Le disposizioni che stanno facendo più discutere sono gli artt. 8 e ss. Cerchiamo di comprendere meglio perché, anche alla luce di quanto sin qui osservato.

Il nuovo art. 54, comma 4-*bis*, risulta così formulato: «I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardanti fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti». Resta fermo il potere di ordinanza in casi di emergenza «connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza per motivi di sicurezza urbana»; in tali ipotesi il sindaco «può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4». (art. 54, comma 6).

Si consideri, prima di tutto, con specifico riferimento al potere di ordinanza in tema di sicurezza urbana, che il legislatore opportunamente dettaglia i casi che legittimano i provvedimenti di cui all'art. 54 t.u.e.l., modificando il comma 4-*bis* che, in precedenza, rinvitava a un decreto del ministro la disciplina dell'ambito di applicazione di tale potere, secondo una modalità – come si è detto – giudicata illegittima da parte della Consulta.

Vengono ampliati i poteri del sindaco anche quale rappresentante della comunità locale; questi ora potrà emettere ordinanze, ai sensi dell'art. 50, comma 5 t.u.e.l., in tema di «*mala movida*»²³, anche «in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità o del riposo dei residenti». A me pare che tale potere possa sovente rivelarsi un doppiopone del potere d'ordinanza del sindaco in tema di sicurezza urbana *ex* art. 54, commi 4 e 4-*bis*, t.u.e.l., una volta caduta, grazie alla scure della Consulta, la possibilità che le ordinanze vengano adottate anche al di fuori dei casi della contingibilità e dell'urgenza. L'unico tratto distintivo è che in questi casi l'esercizio del potere deve essere rinvenuto nell'esigenza di prevenire episodi di violenza.

²³ Così definita dalle linee di indirizzo per l'«Attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, introdotti dal D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48», adottate dal Ministro dell'Interno in data 8 luglio 2017.

In buona sostanza, rispetto all'originario art. 2 d.m. 5 agosto 2008, il legislatore ha disposto una sorta di «spacchettamento»²⁴ dei poteri in tema di sicurezza urbana “primaria”, affidati al sindaco in qualità di ufficiale di Governo (art. 54 t.u.e.l.) e di quelli in tema di sicurezza urbana “secondaria”, adottati in qualità di rappresentante della comunità locale (art. 50 t.u.e.l.).

Certo, ma questo è un discorso più ampio, che accomuna il potere *ex art. 50* ed *ex art. 54*, una volta preso atto che i presupposti che legittimano i poteri sindacali sono spesso sovrapponibili, c'è da osservare come difficilmente in tali settori l'adozione di questo tipo di ordinanze rispetti, per sua natura, i requisiti della contingibilità e dell'urgenza, come testimonia la prassi ante 2017 e come si evince dai primi provvedimenti adottati²⁵.

Non è un caso che nelle stesse materie in cui il potere *extra ordinem* è ora attribuito al sindaco quale rappresentante della comunità locale il legislatore attribuisca tale disciplina al concorrente potere regolamentare dei comuni (art. 8, comma 2-*bis*, che inserisce un comma 7-*ter* nell'art. 50 t.u.e.l.). I comuni dovrebbero preferire questa strada²⁶, sia per il rilievo già svolto secondo cui molto spesso le ordinanze nei settori della sicurezza “secondaria” difettano dei requisiti della contingibilità e dell'urgenza, come attesta la giurisprudenza amministrativa che spesso ha annullato proprio per questo motivo tali provvedimenti²⁷, sia per ragioni più sistematiche, da tempo messe in luce in dottrina, legate al maggior tasso di democraticità e tutela delle minoranze insito nella procedura volta all'adozione del regolamento di polizia urbana²⁸. Non deve dimenticarsi che, a questo punto, anche il regolamento dovrà confrontarsi col principio di legalità sostanziale imposto dalla sentenza n. 115/2011, e non è detto che il nuovo comma 7-*ter* dell'art. 50 t.u.e.l., introdotto dall'art. 8, comma 2-*bis* della legge Minniti, soddisfi lo standard ivi richiesto²⁹.

²⁴ Così A. SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 18. Sulle ordinanze in tema di “decoro urbano”, adottate prima della sentenza n. 115/2011 della Corte cost., v. M. CARRER, *Le ordinanze sul decoro urbano*, in *Le Regioni*, 2010, 237 ss.

²⁵ V. l'ordinanza n. 43/2017 del sindaco di Seregno che vieta il «bivacco in tutto il centro abitato» e di «consumare bevande alcoliche, al di fuori delle aree pertinenziali dei pubblici esercizi regolarmente autorizzati»; in tal senso, pure, la simile ordinanza n. 4/2017 del sindaco di Gallarate.

²⁶ Nota come ciò sia avvenuto già a far data dalla sentenza n. 115/2011 della Corte cost., con la modifica di molti regolamenti di polizia urbana nelle principali città, G. MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, cit., 35, nota 10.

²⁷ Si v., da ultimo, Tar Lazio, 26 aprile 2017, n. 2012, sulla ordinanza n. 122/2016 del comune di Roma, con cui si vietava «qualsiasi attività che prevede la possibilità di essere ritratto come soggetto di abbigliamento storico, in fotografie o filmati, dietro corrispettivo di denaro» (nota alle cronache come ordinanza sui centurioni). In tal caso i giudici non hanno semplicemente negato la sussistenza della contingibilità e dell'urgenza, ma hanno altresì prospettato un «dovere dell'amministrazione di adottare la disciplina organica della attività svolta dai cd centurioni», quale strumento fisiologico doveroso per regolamentare in via generale la materia.

²⁸ Cfr. P. BONETTI, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, in *Le Regioni*, 2010, 442.

²⁹ A. SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 20, nota 32.

Concordo con l'analisi di chi osserva che il problema della genericità delle formule impiegate («decoro» e «vivibilità urbana»), che si pone sul piano della previa identificabilità delle situazioni di fatto nelle quali è possibile esercitare il potere in questione (tornandosi, così, alle criticità messe in luce dalla sentenza n. 115/2011)³⁰, può essere ridimensionato proprio attraverso il richiamo al vincolo dell'indifferibilità e dell'urgenza³¹. Tuttavia, richiamerei quanto appena detto circa la intrinseca difficoltà di configurare la contingibilità e l'urgenza in questo tipo di provvedimenti (a differenza dei casi di «emergenze sanitarie e di igiene pubblica»)³².

Peraltro, pur seguendo questa lettura, il problema rimane con riguardo al potere di ordinanza «non contingibile e urgente», di cui al nuovo art. 50, comma 7-*bis* t.u.e.l. (sempre introdotto dall'art. 8 legge n. 14/2017), al fine di «assicurare le esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti in determinate aree della città interessate da afflusso di persone di particolare rilevanza, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi» e col quale è possibile disporre, per un periodo non superiore a sessanta giorni (divenuti trenta con la legge di conversione, la quale ha introdotto anche l'obbligo del rispetto delle garanzie partecipative di cui all'art. 7 della legge n. 241/1990)³³, «limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche». Resta fermo l'altro potere di ordinanza «ordinario» (già previsto nel sistema preesistente), di cui al comma 7 dell'art. 50, in materia di orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, in attuazione degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione.

Anche in questo caso si tratta di potere tendenzialmente sovrapponibile a quello, impiegabile in casi di emergenza, di cui all'art. 54, comma 6, t.u.e.l., oltre che del già richiamato nuovo art. 50, comma 5, t.u.e.l., sicché sembra che in questo modo il legislatore abbia voluto aggirare, almeno in parte

³⁰ C. RUGA RIVA, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 4-5.

³¹ A. MORELLI, *Daspo urbano: tornano davvero i sindaci sceriffi?*, in www.lacostituzione.info. *Contra* A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in www.federalismi.it, 9: «L'apprezzabile finalità del legislatore di recuperare alla concretezza dell'azione dei governi locali tutti i possibili spazi di intervento estemporanei necessariamente non coperti dall'astrattezza e generalità delle norme, passa necessariamente attraverso una predeterminazione delle materie che rischia tuttavia di continuare ad attingere a concetti la cui vaghezza non ci pare possa dirsi superata per il solo fatto che li si è elevati al rango di norma primaria».

³² Invero, si è osservato, come a fronte di una giurisprudenza che tendeva a leggere l'indicazione di queste materie in maniera estremamente restrittiva, richiedendo la sussistenza della piena corrispondenza tra presupposti oggettivi e finalità specifiche dei provvedimenti, il potere di ordinanza è andato incontro ad un progressivo ampliamento, anche per il progressivo dilatarsi dei concetti di igiene pubblica e tutela della salute, per abbracciare, ad esempio, anche la tutela ambientale. Cfr. A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, cit., 8.

³³ Non trattandosi in questo caso di provvedimenti caratterizzati dalla contingibilità e dall'urgenza tale precisazione pare ultronea.

(l'ordinanza deve avere limitazioni di efficacia nel tempo e nello spazio), quella giurisprudenza amministrativa che negli ultimi anni ha annullato tali provvedimenti proprio per mancanza dei requisiti della contingibilità e dell'urgenza³⁴.

A ciò si aggiunga che la sovrapposizione di poteri, emergenziali ed ordinari, questi ultimi più vicini alla classica figura dell'atto necessitato, porrà inevitabili tensioni coi principi euro-unitari in tema di liberalizzazione³⁵, spesso destinati a soccombere rispetto al “valore” della pubblica quiete, elevato a motivo imperativo di interesse generale, e darà sicuramente modo alla giurisprudenza di effettuare difficili interventi di dosaggio³⁶.

Quanto detto vale, a maggior ragione, perché il decreto prevede un ampliamento dell'ambito di operatività dei poteri del questore di sospendere – fino a quindici giorni – la licenza nei confronti dei pubblici esercizi, in caso di reiterata inosservanza delle limitazioni degli orari disposti con le ordinanze “ordinarie” (*ex art. 100 r.d. n. 773/1931*), potere sospensivo che, nella legge di conversione, è stato esteso agli esercizi di vicinato. Appare opportuna, in tal senso, l'esegesi restrittiva recata dalle linee di indirizzo per l'attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, adottate dal Ministero dell'Interno in data 8 luglio 2017, in base alla quale, ai fini dell'irrogazione delle misure di sospensione in esame, assumono rilievo solo le ordinanze “ordinarie” adottate successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 14/2017, trattandosi di tutelare interessi pubblici diversi rispetto a quelli contemplati dalle ordinanze adottabili in precedenza.

Il problema di fondo, quindi, è quello della moltiplicazione delle tipologie di potere sulla base di perimetri indefiniti e sfuggenti³⁷, sotto due convergenti aspetti: quello della distinzione fra poteri

³⁴ Così, anche, A. MANZONI, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, cit., 26.

³⁵ Nel nostro ordinamento, il pensiero va all'art. 35, comma 6, del d.l. n. 98/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 111/2011, e all'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 214/2011, che riconoscono come principio generale del nostro ordinamento la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi genere, compresi gli orari di apertura e chiusura dell'esercizio, esclusi quelli connessi alla salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi compreso quello urbano, e dei beni culturali.

³⁶ A. SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 22.

³⁷ Si consideri, peraltro, che tale sovrapposizione potrà operare anche rispetto ad ulteriori poteri, previsti in disposizioni non contenute nel t.u.e.l. A titolo esemplificativo si pensi, in relazione alle fattispecie di abusivismo, a quanto previsto dall'art. 3, commi 16-18, della legge n. 104/2009, là dove si prevede che «Fatti salvi i provvedimenti dell'autorità per motivi di ordine pubblico, nei casi di indebita occupazione di suolo previsti dall'art. 633 c.p. e dall'articolo 20 del d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, il sindaco, per le strade urbane, e il prefetto, per quelle extraurbane, e, quando ricorrano motivi di sicurezza pubblica, per ogni luogo, possono ordinare l'immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti e, se si tratta di occupazione a fine di commercio, la chiusura dell'esercizio fino al pieno adempimento dell'ordine e del pagamento delle spese o della prestazione di idonea garanzia e comunque, per un periodo non inferiore a 5 giorni». La disposizione in questione trovano applicazione «anche nel caso in cui l'esercizio ometta di adempiere agli obblighi inerenti alla pulizia e al decoro degli spazi pubblici antistanti l'esercizio».

emergenziali e poteri ordinari, e quello della distinzione tra esigenze da fronteggiare da parte del sindaco in qualità di ufficiale di Governo ovvero in qualità di rappresentante della comunità locale³⁸.

Quest'ultimo profilo ha delle ricadute pratiche evidenti, sol che si pensi che le ordinanze *ex art.* 50, essendo adottate dal sindaco quale rappresentante delle comunità locali, e non come ufficiale del Governo, non saranno soggette al potere di controllo, e di eventuale annullamento ufficioso, da parte dei prefetti, che spesso in passato si è rivelato prezioso³⁹ per scongiurare gravi violazioni dei diritti fondamentali, come nel caso delle ordinanze anti-burka⁴⁰, o, più di recente, delle ordinanze anti-richiedenti asilo⁴¹. Resta fermo, fortunatamente, il baluardo rappresentato dal giudice amministrativo. Su quest'ultimo profilo, è facile prevedere a breve i primi pronunciamenti giurisprudenziali sui vari profili di criticità che vanno emergendo dall'analisi del testo e dalla iniziale prassi amministrativa.

³⁸ A. SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 19-20. In giurisprudenza cfr., fra le tante, la recente Tar Lombardia, Brescia, Sez. II, 8 marzo 2017, n. 339, che considera legittimo un regolamento del comune di Bergamo, e una connessa ordinanza adottata ai sensi dell'art. 50, comma 7, di limitazione dell'orario di apertura di sale da giuoco. I giudici lombardi osservano, fra l'altro, che la prevalente giurisprudenza (ad. es. Cons. St., n. 3271/2014) «ha riconosciuto che il regime di liberalizzazione degli orari dei pubblici esercizi, applicabile indistintamente agli esercizi commerciali e a quelli di somministrazione, non preclude all'amministrazione comunale la possibilità di esercitare il proprio potere di inibizione delle attività, per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché del diritto dei terzi al rispetto della quiete pubblica; con la precisazione, tuttavia, che ciò è consentito dal legislatore solo in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati quali quelli richiamati dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011 (sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute)». Invero, è quest'ultimo interesse che maggiormente rileva nel caso di specie (lotta alla ludopatia), ed esso peraltro viene ritenuto prevalente dopo un rigoroso scrutinio di proporzionalità della misura.

³⁹ Cfr. R. BIN, *Un plauso al TAR Brescia (e un'invocazione ai Prefetti). Commento a TAR Brescia sent. 19/2010*, in www.forumcostituzionale.it. Ridimensiona invece la questione, osservando che nella prassi raramente sia stato utilizzato il potere prefettizio di annullamento delle ordinanze *ex art.* 54 t.u.e.l., G. MANFREDI, *Poteri di ordinanza, legalità, 'stato governativo'*, in *Amministrare*, 2013, 407 ss., spec. 419.

⁴⁰ Sulla vicenda v. M. GNES, *L'annullamento prefettizio delle ordinanze del sindaco quale ufficiale del governo*, nota a Cons. St., Sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 44 ss.

⁴¹ Si tratta di una serie di ordinanze (contingibili e urgenti) fotocopia con cui vari sindaci della Lombardia hanno disposto, a carico di vari soggetti («proprietari o soggetti aventi il possesso o la disponibilità») di beni immobili che possano essere adibiti ad alloggi e strutture per accoglienza di richiedenti asilo) una serie di obblighi ed oneri, quali, ad esempio, comunicare la sottoscrizione dei contratti, comunicare la partecipazione a bandi al fine dell'ospitalità, il numero delle persone ospitate, nonché ogni altra informazione riguardante la salute dei medesimi. In caso di mancato adempimento di tali obblighi le ordinanze prevedono l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, unitamente alla minaccia della denuncia all'Autorità giudiziaria per violazione dell'art. 650 c.p. Il Prefetto di Milano ha segnalato ai comuni forti dubbi di legittimità: le ordinanze pretendono di intervenire su una materia di competenza statale, sulla base di un presunto pericolo grave ed imminente che non sussiste e che comunque sarebbe costituito, secondo le ordinanze stesse, dal generale fenomeno migratorio, che palesemente non riguarda i singoli comuni e non determina emergenze socio sanitarie e di ordine pubblico di esclusiva rilevanza locale; inoltre, le ordinanze si porrebbero in contrasto con l'art. 1 della legge n. 689/1981 (secondo la quale nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione) nonché con gli artt. 3, 10, 25, comma 2 e 41 Cost. Sulla vicenda v. S. ROSSI, *No in my country: i sindaci sceriffo e le ordinanze anti-profughi*, in www.lacostituzione.info.

Inoltre, si consideri che mentre per i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 54 t.u.e.l. l'esecutorietà è espressamente prevista (ai sensi del comma 7, infatti, «il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi»), non altrettanto può dirsi per i provvedimenti *ex* art. 50, sicché essa parrebbe da escludere, alla luce della codificazione del principio di legalità/tipicità anche per la fase esecutiva del provvedimento, avvenuta come è noto con l'introduzione dell'art. 21-*ter* nella legge n. 241/1990, ad opera della riforma del 2005. Medesima questione si pone, come vedremo, per il nuovo ordine di allontanamento disposto dal questore, determinando una più intensa salvaguardia della libertà personale, a scapito però dell'efficacia di tali misure.

Permane, peraltro, il problema legato alle potenziali discriminazioni che potranno verificarsi tra comune e comune, e fra varie parti del territorio nazionale, a causa dell'alto tasso di discrezionalità che hanno sul punto i sindaci⁴². Anch'esso, lo si è detto, ha costituito un profilo sul quale la Consulta ha avuto modo di esprimersi nella più volte richiamata sentenza n. 115/2011. A ciò si aggiunga la potenziale risurrezione a macchia di leopardo di opposte scelte abolizioniste del legislatore, nel senso o della depenalizzazione, con conseguente declassamento ad illecito amministrativo (es. ubriachezza in luogo pubblico), o della abrogazione (es. accattonaggio)⁴³. Sicché vengono attribuiti al sindaco in prima battuta, e più stabilmente al questore – come vedremo – provvedimenti fortemente limitativi della libertà personale e/o di circolazione, rispetto a condotte «disturbanti» dai contorni spesso assai vaghi e sfumati, selezionate in modo disomogeneo sul territorio nazionale, con evidenti tensioni rispetto al principio di eguaglianza.

Non ci si sofferma in questa sede sui risvolti più strettamente penalistici, del tema, fra i quali spicca la questione dell'applicabilità dell'art. 650 c.p. ai trasgressori dei provvedimenti amministrativi a tutela della sicurezza urbana. La dottrina penalistica, in sede di commento a caldo del provvedimento, richiamando giurisprudenza consolidata della Cassazione, ha già chiarito che la contravvenzione

⁴² Messo subito in luce da S. PARISI, *Decreto Minniti: i poteri dei sindaci e una vaga sensazione di Far West*, in www.lacostituzione.info.

⁴³ C. RUGA RIVA, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 3. Come è noto, peraltro, dopo che la Corte costituzionale ha giudicato incostituzionale la norma del codice penale che puniva come reato la mendicizia non invasiva, nel 1999 il legislatore ha depenalizzato quella invasiva, sicché configura oggi fattispecie di reato esclusivamente il comportamento di chi sfrutta i minori (art. 600-*octies* c.p.), e quello di chi costringe una persona all'accattonaggio (art. 600 c.p.). Ai sensi del nuovo art. 54 t.u.e.l. le ordinanze per la sicurezza urbana possono servire a «prevenire e contrastare (...) l'accattonaggio con impiego di minori e disabili». Sennonché alcune recenti ordinanze sindacali (es. comune di Todi, di Sansepolcro, di Borgosesia), contengono divieti generali (non a caso richiamando talora l'art. 50 e non l'art. 54, come nel caso dell'ordinanza del sindaco di Sansepolcro), che non distingue tra forme moleste o non moleste, e neanche si limita all'ipotesi dell'impiego di minori o disabili di cui parla l'art. 54 t.u.e.l. Appare evidente come tali provvedimenti siano indicativi di una discutibile tendenza, mostrando come i sindaci facciano spesso ampio uso di quella discrezionalità che invece, come avverte la Corte costituzionale, dovrebbe essere attentamente circoscritta. Sulla vicenda v. G. Di COSIMO, *Sansepolcri... imbiancati*, in www.lacostituzione.info.

prevista dall'art. 650 c.p. sarà applicabile alla violazione delle sole ordinanze contingibili e urgenti a contenuto provvedimentoale, dirette a destinatari determinati o determinabili, che peraltro non siano già autonomamente sanzionate⁴⁴. Inoltre, eventuali trasgressioni di ordinanze sindacali astrattamente rientranti nell'art. 650 c.p. rileverebbero, per il principio di gerarchia delle fonti, solo ove legalmente date: non lo sarebbero, quindi, ove volte a vietare condotte *lecite* in base all'ordinamento nazionale – o già disciplinate e sanzionate in via amministrativa da norme di legge statale – come nei casi, rispettivamente, di esercizio della prostituzione o di consumo personale di droghe⁴⁵.

4. Il nuovo “daspo” urbano

Vengo all'inedito potere ribattezzato “daspo” urbano.

Il d.l. n. 14/2017 si è preoccupato di mettere a disposizione nuovi e più incisivi strumenti per prevenire quelle situazioni e comportamenti di inciviltà, incidenti sulla vivibilità dei luoghi nevralgici della vita cittadina e suscettibili di determinare un “effetto abbandono”, che è una delle concause della formazione di diffuse forme di illegalità⁴⁶.

Che di vero e proprio “daspo” si tratti, lo conferma il rinvio alla legge n. 401/1989, contenuto all'art. 10, comma 4. Certo, fa una certa impressione che poteri di tal fatta, che impattano in modo rilevante sulla libertà di circolazione, e in certi casi addirittura sulla libertà personale, siano oggi rimessi (anche) all'autorità comunale (il questore li mantiene, in caso di reiterazione delle condotte vietate dall'art. 9, ai sensi dell'art. 10, commi 2 e 3), che evidentemente appare meno strutturata per adempiere a tali compiti⁴⁷.

D'altra parte, bisogna distinguere questa fattispecie dal provvedimento di allontanamento di cui all'art. 9. In questo caso, infatti, il potere sindacale, esercitato in qualità di ufficiale di Governo⁴⁸, si differenzia

⁴⁴ Cfr. C. RUGA RIVA, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 10; M. PELLISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, cit., 847. Appaiono, quindi, eccessivamente assertive le linee di indirizzo per l'attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, adottate dal Ministero dell'Interno in data 8 luglio 2017, là dove ritengono che la violazione del divieto imposto dal questore deve considerarsi punita ai sensi dell'art. 650 c.p., nella considerazione che la misura è applicata in ragione di una valutazione discrezionale circa l'evenienza che dalla reiterata violazione dell'ordine di allontanamento possa derivare un concreto pericolo per la sicurezza.

⁴⁵ C. RUGA RIVA, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 10.

⁴⁶ Così testualmente recitano le linee di indirizzo per l'attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, adottate dal Ministero dell'Interno in data 8 luglio 2017.

⁴⁷ C. FORTE, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 18; G. TROPEA, *Decreto Minniti: adelante, con iudicio*, in www.lacostituzione.info.

⁴⁸ G. TROPEA, *Decreto Minniti: adelante, con iudicio*, cit., 4.

dal potere questorile di divieto di accesso, pur configurandosi come misura di prevenzione *praeter delictum*⁴⁹.

L'art. 9 individua, prima di tutto, le aree «interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano», nonché le relative pertinenze, come luoghi rispetto ai quali occorre particolare attenzione per il loro decoro. I regolamenti di polizia urbana possono, ai sensi dell'art. 10, comma 3, «individuare aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi di cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, alle quali si applicano le disposizioni» in tema di decoro e il conseguente ordine di allontanamento.

È stato detto, sul punto, che l'elencazione dei luoghi protetti di cui all'art. 9 non è suscettibile di interpretazione estensiva o analogica, giuste le riserve di legge di cui agli artt. 13, 16 e 23 Cost.⁵⁰ Si è escluso, per tale via, che tra i luoghi protetti potessero essere previsti, con regolamento, le scuole. Tuttavia, in sede di conversione del decreto, la legge ha ricompreso anche «scuole, plessi scolastici e siti universitari», quindi il problema ormai non si pone, mentre potrebbero esserci perplessità, ad esempio, per gli edifici di culto (che però potrebbero rientrare – in determinati casi – attraverso il varco della formula «complessi monumentali ... o comunque interessati da consistenti flussi turistici»), e per gli esercizi pubblici, che dovrebbero restare esclusi.

Resta aperta, tuttavia, una delicata questione. Nelle linee di indirizzo per l'attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, adottate dal Ministero dell'Interno in data 8 luglio 2017, si conferisce alle «linee guida» ed alle «linee generali» adottate su proposta di quest'ultimo, e ai successivi patti per l'attuazione della sicurezza urbana, la generica possibilità di «perimetrazione di ulteriori aree ove estendere le previsioni contenute negli artt. 9 e 10 del decreto...». È evidente che quanto sopra osservato, in tema di rispetto delle riserve di legge di cui agli artt. 13, 16 e 23 Cost., debba valere anche in questo caso, per cui si impone una interpretazione restrittiva di tali linee di indirizzo, che non possono certo autorizzare atti di alta amministrazione, e ancor meno di programmazione negoziata, a derogare alle previsioni tassative di cui agli artt. 9 e 10 della legge.

I comportamenti sanzionati in questi luoghi sono quelli indicati all'art. 9, commi 1 e 2: a) chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione dei predetti luoghi, in violazione dei divieti di stazionamento e di occupazione ivi previsti; b) chi, nelle medesime aree, abbia commesso gli illeciti amministrativi di ubriachezza, atti contrari alla pubblica decenza, esercizio abusivo del commercio o parcheggio abusivo.

⁴⁹ Cfr. L.M. DI CARLO, *Prime riflessioni sul c.d. "Daspo urbano"*, in *www.federalismi.it*, 8.

⁵⁰ Cfr. E. FOLLIERI, *Il daspo urbano (artt. 9, 10 e 13 del D.L. 20.2.2017, n. 14)*, in *www.giustamm.it*, 8.

In questi due casi bisogna distinguere: quanto al primo, l'ordine di allontanamento, rivolto per iscritto dall'organo accertatore, si accompagna a una sanzione amministrativa pecuniaria, applicata dal sindaco, ricompresa fra le 100 e le 300 euro (con la precisazione che se viene violato il divieto di accesso è disposta altra sanzione pecuniaria da 200 a 600 euro, il doppio di quella già irrogata); quanto al secondo, l'ordine di allontanamento non incide sull'applicazione di sanzioni amministrative già esistenti, per cui qui non troverà applicazione la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 9, comma 1⁵¹.

Nel decreto legge non era previsto l'obbligo di motivazione in capo all'organo accertatore (a differenza del potere del questore, per il quale tale obbligo è invece espressamente contemplato)⁵². In un precedente commento al decreto legge⁵³ sostenevo che, se si guarda alla prassi amministrativa in materia di “daspo” sportivo, si evidenzia una diffusa e preoccupante superficialità da parte delle autorità competenti nell'adozione delle misure antiviolenza, con la conseguenza che la valutazione rischia di tradursi in mero arbitrio se, come spesso si è verificato, l'applicazione del divieto segue automaticamente l'episodio di violenza in assenza dei presupposti e delle necessarie verifiche prescritte dalla legge. E tuttavia, se si esamina la giurisprudenza amministrativa sul punto, si nota come essa – anche alla luce delle indicazioni derivanti dalla sentenza n. 193/1996 della Corte costituzionale⁵⁴ – ha sovente annullato tali provvedimenti per carenza di specifica motivazione in ordine all'esistenza dei presupposti applicativi, oggettivi e soggettivi richiesti dalla legge, a sua volta spesso rivelatrice di carenza e/o insufficienza dell'istruttoria procedimentale⁵⁵. Il legislatore, peraltro, in sede di conversione della legge, ha correttamente richiesto l'indicazione delle motivazioni del provvedimento di allontanamento, per cui la polizia municipale dovrà guardarsi dai modelli prestampati che iniziano a circolare sul web e che invece sembrerebbero tuttora legittimare l'assenza di una precisa motivazione.

Certo, anche qui hanno ragione coloro che segnalano che per il “daspo” urbano si ripropongono i problemi tradizionali in tema di misure di prevenzione, che prescindono dall'accertamento giudiziale di delitti e si basano su meri sospetti⁵⁶. I possibili destinatari dell'ordine appaiono criminologicamente

⁵¹ C. FORTE, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 16-17.

⁵² Problema evidenziato da S. PARISI, *Decreto Minniti: i poteri dei sindaci e una vaga sensazione di Far West*, cit., 3.

⁵³ G. TROPEA, *Decreto Minniti: adelante, con iudicio*, cit., 5.

⁵⁴ Che richiede una valutazione che non attinga a dati formali, bensì alla concreta ed attuale pericolosità del soggetto, che è anche il presupposto di giustificazione ed idoneità della misura stessa in relazione allo scopo che si intende perseguire.

⁵⁵ Cfr. M. D'ARIENZO, *Divieto di accesso alle manifestazioni sportive (DASPO): natura, funzione e problematiche connesse alla sua applicazione*, in *Dir. e proc. amm.*, 2012, 1311 ss.

⁵⁶ La dottrina penalistica continua a criticare tale sistema, a fronte di un persistente ricorso del legislatore alle misure di prevenzione. Un confronto con i loro presupposti minimi di legittimità, come delineati dalla giurisprudenza costituzionale, sembra però confermare le molteplici perplessità manifestate da tempo. La sicurezza pubblica, come bene tutelato, la determinatezza delle classi soggettive, l'affidabilità prognostica del giudizio di pericolosità e la stessa garanzia della gestione giurisdizionale sembrano porre più dubbi che conferme.

individuati (occupatori abusivi di spazi, clochard, prostitute, immigrati che esercitano attività abusive di commercio o parcheggio) e sembrano riproporre, in versione moderna, la categoria degli oziosi e vagabondi presente nella legge n. 1423/1956, eliminata con la riforma del 1988⁵⁷.

In questo senso, si evidenziano questioni aperte sia circa l'individuazione soggettiva delle categorie di persone che possono essere attinte dall'ordine, sia sull'efficacia e i margini di applicabilità della misura.

Quanto al primo aspetto si prospetta, ad esempio, la questione dell'applicabilità dell'ordine alle prostitute. Sul punto è noto che la giurisprudenza ha affermato che l'esercizio della prostituzione a fini di lucro personale – ancorché immorale – costituisce attività lecita, sicché essa non può essere qualificata come pericolosa per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità se non allorquando sia esercitata con modalità quali l'adescamento, l'ostentazione scandalosa, le molestie ai passanti, gli atti osceni in luogo pubblico⁵⁸. Fino alla legge Minniti, quindi, l'esercizio della prostituzione che avvenisse senza dar luogo a condotte sussumibili nell'ambito dei reati di atti osceni in luogo pubblico, molestie e atti sessuali con minorenni, non risultava passibile di stigmatizzazione né con l'irrogazione della sorveglianza speciale (misura di prevenzione giudiziale), né del foglio di via obbligatorio (misura di prevenzione amministrativa di competenza questorile). Si pone, dunque, il problema di individuare un margine di intervento diverso rispetto a quello questorile, anche per evitare una duplicazione dell'intervento sanzionatorio e una conseguente violazione del divieto del *ne bis in idem*. Da alcuni è stato suggerito che il provvedimento dell'autorità comunale potrà operare in casi di «atti contrari alla pubblica decenza» (giusto il richiamo alla fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 726 c.p.), mentre la più invasiva misura del foglio di via opererà nel caso di pericolo di commissione del diverso reato di atti osceni, ai sensi dell'art. 527 c.p.⁵⁹.

Un ulteriore problema, di ordine più generale, è rappresentato dal fatto che l'efficacia preventiva dell'ordinanza sindacale è piuttosto debole, in quanto il provvedimento è limitato al luogo in cui il fatto è stato commesso ed ha durata di sole 48 ore: la misura sembra destinata, quindi, semplicemente a

Sicché lo strumentario, connotato da sistemi di controllo e limitazione della libertà piuttosto che da fini rieducativi, si conferma un'arma rivolta contro i più deboli, inutile per prevenire forme di criminalità destabilizzanti. Così, da ultimo, A. MARTINI, *Il mito della pericolosità. Alla ricerca di un senso compiuto del sistema della prevenzione personale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2017, 536 ss., sia pure esprimendo un parziale giudizio favorevole verso la legge Minniti: «Sia pure impiegando non di rado terminologie vaghe (si pensi alla grave incuria o al degrado, alla vivibilità urbana) alla riforma del 2017 deve darsi merito di cogliere la proiezione personalistica della sicurezza urbana, il suo essere un attributo della convivenza civile, evitando derive securitarie alimentate dal “senso comune”, quello che invoca, nel passato come ora, prevenzione e repressione attraverso la spietata persecuzione dei pericolosi».

⁵⁷ M. PELLISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, cit., 848.

⁵⁸ Cfr. Cass. pen., Sez. III, n. 35776/2004.

⁵⁹ C. FORTE, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 16-17.

dislocare temporaneamente in altre zone soggetti autori delle condotte che alterano il decoro dei luoghi⁶⁰.

A ciò si aggiunga che il legislatore, in sede di conversione del decreto, ha in modo commendevole ristretto la possibilità di applicazione dell'ordine di allontanamento, sostituendo l'indicazione «condotte» che «limitano» la libera accessibilità delle infrastrutture con la più pregnante dizione «condotte che impediscono» tale libera accessibilità. Probabilmente ciò è derivato dalla presa d'atto della dubbia compatibilità di un precetto così generico, con conseguente eccessiva discrezionalità in capo all'operatore di polizia urbana⁶¹, rispetto agli standard richiesti dalla Corte costituzionale (sentenza n. 115/2011), e più di recente dalla Corte Edu (sentenza De Tommaso); nello stesso tempo, però, ciò riduce appunto l'ambito applicativo della disposizione, facendo sì, quindi, che nella maggior parte dei casi scatterà la competenza ulteriore del questore, di cui si occupa il comma 2 dell'art. 10, la quale, però, abbisogna della ricorrenza dell'ulteriore elemento del «pericolo per la sicurezza» rappresentato dalle condotte in esame⁶².

È al questore che va trasmessa, sotto questo aspetto, copia del provvedimento, ferma restando la segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni. Il questore, «qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza, può disporre, con provvedimento motivato, per un periodo non superiore a sei mesi, il divieto di accesso ad una o più delle aree di cui all'art. 9, espressamente specificate nel provvedimento, individuando, altresì, modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto» (art. 10, comma 2). La durata dell'ordine si estende da sei mesi a due anni, qualora le condotte descritte dall'art. 9 siano commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello (c.d. «doppia conforme»)⁶³, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio.

Nel caso di commissione di reati legati allo spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi (specie scuole, plessi scolastici, sedi universitarie), anche esse accertate con sentenza definitiva o con «doppia conforme», questa volta negli

⁶⁰ M. PELLISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, cit., 848.

⁶¹ L'opportuno intervento del legislatore in sede di conversione del decreto legge non esclude, peraltro, che la redazione delle ordinanze che costituiscono da presupposto per l'adozione dell'ordine di allontanamento, non faccia persistere l'eccessiva discrezionalità di cui si discute nel testo. Si consideri la già richiamata ordinanza del sindaco del sindaco di Gallarate, nella parte in cui si vieta «di detenere (...) strumenti idonei all'imbrattamento di immobili e arredi urbani». È evidente che nell'elenco degli strumenti idonei potrebbe rientrare pressoché qualsiasi oggetto (es. pennarelli per bambini); inoltre, sembra essere dato per presupposto che la detenzione degli stessi automaticamente significhi volontà d'imbrattamento, mentre è ovvio che tali oggetti potrebbero essere utilizzati per i più diversi impieghi. Cfr., sul punto, L.M. DI CARLO, *Prime riflessioni sul c.d. "Daspo urbano"*, cit., 12, nota 51.

⁶² A. SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 24-25.

⁶³ Per una critica a tale estensione v. C. FORTE, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 19.

ultimi tre anni, il questore può disporre, per ragioni di sicurezza, il divieto di accesso agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi, per un periodo compreso fra un anno e cinque anni (art. 13, commi 1 e 2). In questi casi, inoltre, per i soggetti condannati con sentenza definitiva, può essere disposta, per un periodo massimo di due anni, una o più delle seguenti misure: *a)* obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana presso il locale ufficio della Polizia di Stato o presso il comando dell'Arma dei carabinieri; obbligo di rientrare nella propria abitazione, o in altro luogo di privata dimora, entro una determinata ora e di non uscirne prima di altra ora prefissata; *b)* divieto di allontanarsi dal comune di residenza; *c)* obbligo di comparire in un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici (art. 13, comma 3). In caso di violazione del divieto sono previste la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10.000 a euro 40.000 e la sospensione della patente di guida da sei mesi a un anno.

In quest'ultimo caso, così come nell'ipotesi dell'ordine di allontanamento da sei mesi a due anni, si prevede l'applicazione delle disposizioni riguardanti il "daspo" sportivo, così da assicurare il rispetto dell'art. 13 Cost.⁶⁴

Bisogna chiedersi, a questo punto, se effettivamente il dato costituzionale, rappresentato dalla libertà personale e da quella di circolazione⁶⁵, nonché i parametri Cedu, in particolare gli artt. 6 e 13 Convenzione, nonché il IV protocollo addizionale in tema di libertà di circolazione, siano rispettati dal legislatore. Sul punto può avanzarsi più di un dubbio.

Partendo dall'art. 16 Cost., che impone la riserva di legge rafforzata dei motivi di «sanità e sicurezza», da intendersi quest'ultima in senso stretto e rigoroso, come presidio all'incolumità fisica delle persone, è evidente come la misura irrogata dall'organo accertatore, prescindendo dalla valutazione in merito alla

⁶⁴ In sintesi: la necessità di avvisare l'interessato della facoltà di presentare memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida; la necessità dell'immediata comunicazione del provvedimento al P.M. affinché questi, se ritiene sussistenti i presupposti indicati dal questore entro 48 ore dalla notifica nel chieda la convalida al GIP, e conseguente cessazione di efficacia del provvedimento nel caso la richiesta non avvenga nel termine, oppure il GIP non ne disponga la convalida nelle 48 ore successive; la possibilità che il GIP modifichi le prescrizioni; la ricorribilità in Cassazione dell'ordinanza di convalida, ancorché il ricorso non abbia effetto sospensivo dell'esecutività dell'ordinanza.

⁶⁵ Sul punto è noto che proprio il tema del "daspo" sportivo è quello che negli ultimi anni ha dato luogo ai maggiori dibattiti sui confini incerti tra tutela della libertà personale e tutela della libertà di circolazione. Sul punto cfr. A. BONOMI-G. PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *www.penalecontemporaneo.it*, e, più in generale, R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2016, 550 ss. La giurisprudenza, comunque, ha ritenuto che il divieto di accesso a determinati luoghi (lo stadio) non incide sulla libertà personale, ma riguarda la sola libertà di circolazione, che può essere limitata dall'amministrazione per motivi di sicurezza, in base all'art. 16 Cost., mentre rientra nella giurisdizione del giudice penale la prescrizione di obblighi di recarsi presso le forze dell'ordine in occasione delle partite di calcio per le quali è stato disposto il divieto di accesso allo stadio. Cfr. E. FOLLIERI, *Il daspo urbano (artt. 9, 10 e 13 del D.L. 20.2.2017, n. 14)*, cit., 9, anche per l'indicazione specifica della giurisprudenza sul punto. Per una più generale critica alle garanzie processuali in tema di misure di prevenzione personale v., da ultimo, A. MARTINI, *Il mito della pericolosità. Alla ricerca di un senso compiuto del sistema della prevenzione personale*, cit.

pericolosità del soggetto e all'aggressione della sicurezza dei cittadini, e potendo essere destinata a coloro che, *in re ipsa*, tale sicurezza non possono mettere a repentaglio (es. commercianti abusivi), si ponga in tensione con tale disposizione⁶⁶.

Allo stesso modo si può ritenere che tale contrasto si profili rispetto al IV protocollo addizionale della Cedu, essendo dubbio che il limite alla libertà di circolazione adottato con l'ordine di cui all'art. 10, comma 1, sia necessario in una società democratica per il perseguimento degli scopi indicati dall'art. 2, paragrafo 3, del protocollo IV Cedu («misure necessarie alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione delle infrazioni penali, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e libertà altrui»).

Tale perplessità può essere avanzata finanche per il divieto di accesso disposto dal questore: premessa la sussistenza dello scopo (prevenzione della sicurezza pubblica) e data (ma non necessariamente concessa) la proporzione della misura al raggiungimento dello scopo, il problema potrebbe porsi quanto all'eventuale incertezza dei contenuti che in concreto il divieto potrà presentare, entrando quest'ultimo in frizione col principio di legalità, nel senso di accessibilità e prevedibilità dei presupposti che fondano la limitazione della libertà di circolazione, alla luce dell'interpretazione da ultimo fatta propria dalla già citata sentenza De Tommaso.

Quanto all'art. 6 Cedu, siamo di fronte a provvedimenti di polizia aventi natura sanzionatoria, dunque esso sarà sicuramente applicabile, seguendo l'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo alla nozione di sostanziale «sanzione» e di «accusa penale», comprendente ogni atto che produca effetti sanzionatori, indipendentemente dall'atto che li ha disposti. Andranno quindi rispettati i principi del “giusto processo”, fra i quali: l'imparzialità e la terzietà dell'autorità; l'esame equo, pubblico ed entro un termine ragionevole della questione; il contraddittorio; l'informazione in una lingua comprensibile all'imputato, etc. Come è noto, peraltro, la giurisprudenza della Corte Edu si “accontenta” del recupero di eventuali lacune sul punto nel processo, purché esso assicuri una *full jurisdiction*⁶⁷.

Orbene, si è sostenuto che la previsione del procedimento di convalida di cui alla legge n. 401/1989 non è costituzionale, per violazione del parametro interposto di cui all'art. 6 Cedu. Il problema, infatti, si pone in chiave diversa rispetto alla pronuncia della Consulta che ha invece considerato

⁶⁶ A. SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 26.

⁶⁷ Cfr., sul tema, M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012, spec. 207 ss.; ID., *L'art. 6 CEDU come parametro di effettività della tutela all'interno degli Stati membri dell'Unione Europea*, in *Sindacato giurisdizionale e «sostituzione» della pubblica amministrazione*, cit., 109 ss.; F. GOISIS, *La full jurisdiction nel contesto della giustizia amministrativa: concetto, funzione e nodi irrisolti*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 546 ss.; E. FOLLIERI, *Sulla possibile influenza della giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo sulla giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 699-702 Più di recente, v. anche A. CARBONE, *Il contraddittorio procedimentale. Ordinamento nazionale e diritto europeo-convenzionale*, Torino, 2016.

costituzionalmente legittimo tale procedimento, rispetto agli artt. 3 e 24 Cost. (Corte cost., n. 136/1998). Nel procedimento sanzionatorio, infatti: *a)* manca la distinzione tra soggetto che inizia il procedimento e soggetto che irroga la sanzione, per cui non vi è terzietà ed imparzialità da parte dell'organo decidente; *b)* manca il contraddittorio, poiché secondo la giurisprudenza amministrativa non si applicano gli artt. 7 ss. legge n. 241/1990 in ragione dell'urgenza del provvedere; *c)* non vi è una fase di confronto pubblica con il possibile destinatario della sanzione; *d)* non è prevista l'informazione in una lingua comprensibile per il destinatario, né l'assistenza di un'interprete (aspetto particolarmente rilevante, poiché, come si è detto, questo tipo di sanzioni andranno ad attingere soprattutto immigrati). La fase processuale, peraltro, non pare recuperare tali garanzie, in quanto la convalida del GIP interviene solo all'esame dei documenti e degli atti difensivi, senza sentire l'interessato, né consentire un dibattito in pubblica udienza. Inoltre, il provvedimento del questore, convalidato dal GIP, non sospende l'esecuzione, dando così efficacia ad un atto limitativo della libertà personale conseguente ad un procedimento amministrativo sanzionatorio che non rispetta le regole del "giusto processo" fissate dalla Cedu⁶⁸.

Anche la disciplina dell'ordine di allontanamento dell'organo accertatore (art. 10, comma 1), e quella relativa al divieto di accesso fino a sei mesi disposto dal questore (art. 10, comma 2), potrebbero porsi in contrasto con gli artt. 6 e 13 Cedu, in quanto la mancanza di terzietà non è recuperabile in fase processuale, sotto due diversi profili. Nel primo caso siamo di fronte ad un'afflizione di fatto ingiustiziabile, nel senso che quando mai si giungesse dinnanzi al giudice la sanzione avrà da tempo esaurito i suoi brevi effetti temporali⁶⁹. Nel secondo caso, fermo restando che il ricorso al Tar non determina l'automatica sospensione degli effetti del provvedimento questorile, l'effettività del rimedio parrebbe conculcata alla luce della giurisprudenza amministrativa, affermatasi in tema di "daspo" sportivo, secondo la quale il provvedimento del questore ha natura ampiamente discrezionale e le sottese valutazioni inerenti alla pericolosità del soggetto e alla ragionevolezza del divieto si sottraggono al sindacato giurisdizionale, perché attengono al merito dell'azione amministrativa⁷⁰. Invero, come detto, nella giurisprudenza amministrativa talora si hanno casi di annullamento di tali provvedimenti per carenza di specifica motivazione in ordine all'esistenza dei presupposti applicativi, oggettivi e soggettivi

⁶⁸ E. FOLLIERI, *Il daspo urbano (artt. 9, 10 e 13 del D.L. 20.2.2017, n. 14)*, cit., 10.

⁶⁹ A. SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 27.

⁷⁰ E. FOLLIERI, *Il daspo urbano (artt. 9, 10 e 13 del D.L. 20.2.2017, n. 14)*, cit., 11, ed ivi indicazioni giurisprudenziali.

richiesti dalla legge, a sua volta spesso rivelatrice di carenza e/o insufficienza dell'istruttoria procedimentale⁷¹.

A me pare, inoltre, che sia possibile dare un'interpretazione costituzionalmente orientata al divieto di accesso disposto dal questore per un periodo non superiore a sei mesi (art. 10, comma 2), per il quale non sono previste le garanzie – peraltro, come si è detto, probabilmente comunque non in linea coi parametri della Corte Edu – della giurisdizione del giudice penale. Si sostiene, sul punto, che il provvedimento del questore non riguardi il solo divieto di accesso a determinati luoghi, che secondo la giurisprudenza amministrativa non incide sulla libertà personale, ma riguarda la libertà di circolazione. Infatti l'art. 10, comma 2, nel prevedere che il provvedimento del questore individui, altresì, le «modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto» farebbe implicito rinvio ad una o più misure di cui all'art. 13, comma 3, relative allo spaccio di stupefacenti, che sicuramente incidono pure sulla libertà personale⁷².

Questa interpretazione, resa in origine alla luce del solo decreto legge, può essere forse corretta, sia richiamando la rigorosa esegesi dei rapporti tra libertà personale e di circolazione fatta propria dalla sentenza De Tommaso, sia sulla scorta dell'attuale dato positivo. E infatti, stante il mancato espresso rinvio da parte dell'art. 10, comma 2 all'art. 13, comma 3, si è dell'avviso che nel primo caso le modalità applicative del divieto di accesso siano funzionali alle «esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto», come recita la stessa disposizione, e non dettate per incidere ulteriormente sulla sua libertà personale, come nei casi di cui all'art. 13, comma 3. Inoltre, in sede di conversione del decreto legge, la formulazione di cui all'art. 10, comma 2, è stata espressamente aggiunta anche per i soggetti di cui all'art. 13, mostrando così evidentemente come l'individuazione delle modalità applicative del divieto di accesso in questo caso differisca dalle misure di cui all'art. 13, comma 3 (obbligo di presentarsi presso l'ufficio di polizia, divieto di allontanarsi dal comune di residenza, etc.), non andando quindi ad impattare sull'art. 13 Cost.

L'assenza nella legge dell'individuazione delle modalità esecutive dell'ordine di allontanamento determina, anche per questa via, una mancata incisione sulla libertà personale. C'è un indubbio rovescio della medaglia, rappresentato dall'inefficacia della misura (di cui si è lamentata l'Associazione Nazionale

⁷¹ Il tema andrebbe focalizzato, più in generale, nel quadro dell'evoluzione delle tecniche del sindacato di legittimità del giudice amministrativo; questione senza tempo, come è evidente, che porta la letteratura, anche nostrana e più recente, a contributi di grande interesse, come quello monografico di F. FOLLIERI, *Logica del sindacato di legittimità sul provvedimento amministrativo. Ragionamento giuridico e modalità di sindacato*, Padova, 2017 o quello di A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 816 ss., che analizza i vari metodi di sindacato del giudice amministrativo (tipologico, assiologico, analogico), e le relative problematiche sul fronte dei rapporti con gli altri poteri (amministrativo e legislativo), in un settore nevralgico per le tematiche trattate anche in questa sede, peraltro secondo una chiave metodologica induttiva e quindi portata per sua natura alla generalizzazione.

⁷² E. FOLLIERI, *Il daspo urbano (artt. 9, 10 e 13 del D.L. 20.2.2017, n. 14)*, cit., 9.

tra Comandanti ed Ufficiali dei corpi di polizia municipale durante l'iter della legge), dovuta al fatto che ormai il principio di legalità tocca anche la c.d. esecutorietà dell'atto, *ex art. 21-ter* legge n. 241/1990⁷³.

5. Cenni sulle disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili

Mi pare, infine, formulato in modo poco perspicuo l'art. 11 che, nel conferire al prefetto il potere di determinare le modalità esecutive dei provvedimenti dell'A.G. concernenti occupazioni arbitrarie di immobili, stabilisce al comma 3 che l'eventuale annullamento del provvedimento prefettizio può dar luogo, salvi i casi di dolo o colpa grave (discutibile limitazione di responsabilità della p.a., che potrebbe essere soggetta, sul punto, a dichiarazione di incostituzionalità per violazione degli artt. 3, 24, 28 e 113 Cost.), esclusivamente al risarcimento in forma specifica, consistente nell'obbligo per la p.a. di disporre gli interventi necessari ad assicurare la cessazione della situazione di occupazione arbitraria dell'immobile.

Non si comprende bene, in questo caso, a cosa serva l'accoglimento del ricorso, seppure giudicato fondato: si tratterà, probabilmente, in sede di esecuzione del medesimo, di effettuare (comunque) lo sgombero disposto dall'A.G., ma seguendo un rigido criterio di proporzionalità nella ponderazione degli interessi. Tale criterio si evince proprio dai primi due commi dell'art. 11, che, nel definire i contenuti delle disposizioni impartite dal prefetto, da una parte elencano gli interessi pubblici legati alla sicurezza, all'incolumità e alla salute pubblica, dall'altra sottolineano pure la tutela dei diritti dei soggetti proprietari degli immobili. Peraltro, in sede di conversione, il legislatore ha aggiunto la previsione della necessità di tutelare i nuclei familiari in situazioni di disagio economico e sociale, così evidenziando una certa propensione alla tutela di tali interessi, aspetto certamente condivisibile, anche alla luce delle recenti vicende che stanno interessando la Capitale, e non solo, e che, non a caso, sembrano finalmente portare ad una fattiva collaborazione fra Ministero dell'Interno, Anci, prefetture e comuni⁷⁴.

⁷³ Cfr. A. SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 27.

⁷⁴ In data 4 settembre 2017 il Viminale ha inviato una direttiva a tutti i prefetti per gestire al meglio l'emergenza abitativa. Ecco i punti principali della direttiva del Ministero dell'Interno: mappatura degli immobili pubblici e privati inutilizzati in tutta Italia e piano nazionale per il riuso a fini abitativi; vigilanza per evitare nuove occupazioni; intervento immediato se si verificano per scongiurare il consolidamento di situazioni come quella dell'edificio di via Curtatone a Roma; nell'esecuzione degli sgomberi tutelare i soggetti che hanno diritto ad un alloggio e le famiglie in condizioni di disagio. Come chiariscono anche le linee di indirizzo per l'attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, adottate dal Ministero dell'Interno in data 8 luglio 2017, in questi casi il prefetto ha una serie di importanti compiti, che vanno dall'adozione di iniziative volte ad incidere sul fenomeno secondo modalità volte a tenere conto del numero delle situazioni riscontrate in concreto, alla necessità della rapidità di intervento nel caso di nuovi tentativi di occupazione, al fine di evitare il consolidamento delle situazioni illegalità. Il prefetto deve avvalersi, per questi compiti, del Comitato metropolitano, relativamente alla capacità di intervento assistenziale da parte delle amministrazioni regionali e locali competenti, e del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, al fine di arrivare a definire un'analisi complessiva della situazione esistente e dei possibili risvolti sul piano dell'ordine pubblico. Sulla

Fermo restando che in tali casi non sembra affatto scontata la giurisdizione del giudice amministrativo, come invece pare sottendere il legislatore, senza prevedere espressamente la giurisdizione esclusiva sul punto, appare improprio parlare di risarcimento in forma specifica, trattandosi di naturale effetto conformativo derivante dall'annullamento dell'atto, ed azionabile nel giudizio di ottemperanza della sentenza di annullamento⁷⁵.

6. Conclusioni

Per concludere, ci si è incamminati su una strada sicuramente meno impervia di quella del pacchetto sicurezza "Maroni" di quasi un decennio fa, soprattutto sul fronte della visione della sicurezza urbana come fascio di politiche pubbliche e interventi necessariamente integrati, anche se persistono molteplici criticità legate ai poteri di ordinanza e al "daspo" urbano, che nei prossimi mesi verranno molto probabilmente all'attenzione del giudice amministrativo, al quale, al solito, è affidato il delicato compito di conciliare i variegati interessi, potenzialmente in conflitto, che ruotano attorno alla nozione di sicurezza urbana.

Ma è giocoforza che sia così, nella complessità e liquidità della società contemporanea: in tale contesto è normale esperienza la difficoltà di avanzamento della politica (al netto delle croniche patologie che inficiano il nostro sistema istituzionale) e l'opera insostituibile della giurisprudenza.

Alcuni passi avanti sono stati sicuramente fatti, ne sono prova gli strumenti di coordinamento e di collaborazione interistituzionale previsti dal capo I della legge: dai patti per l'attuazione della sicurezza urbana, disposizione che in realtà recepisce una prassi già diffusa nel nostro Paese e veicolata dalla legislazione regionale successiva alla riforma del Titolo V Cost., anche alla luce di precedenti esperienze straniere⁷⁶, al comitato metropolitano.

Permane il problema della copertura finanziaria di queste iniziative, stante la clausola di neutralità: troppo poco è stato stanziato con riferimento alla riqualificazione delle periferie; la possibilità di assumere nella polizia locale resta ancorata al rispetto del patto di stabilità; le restanti risorse sono legate alla (video)sorveglianza e al controllo, quindi a misure di tipo strettamente "situazionale".

Il resto della legge, seppure apporta importanti innovazioni sul piano del rispetto della gerarchia delle fonti, come nel caso della opportuna legificazione del d.m. 5 agosto 2008, non solo rimane tendenzialmente in linea col disegno originario del pacchetto sicurezza del biennio 2008-2010, ma

circolare c.d. Minniti di v. N. PIGNATELLI, *Casa: chi la cerca, chi la occupa, chi la sgombera*, in www.lacostituzione.info, il quale sottolinea come negli ultimi anni il tema cruciale dell'emergenza abitativa è stato affrontato in modo troppo disorganico e prevalentemente in una logica emergenziale.

⁷⁵ Per tali considerazioni, sostenute dal richiamo a giurisprudenza in tema di giurisdizione, v. ancora A. SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 28.

⁷⁶ V. *Crime and Disorder Act*, Gran Bretagna, 1998; *Politique de Ville*, Francia, 1988.

determina ulteriori criticità, come nel caso degli accresciuti poteri di ordinanza sindacale, con rischi di sovrapposizione sia sul piano dei presupposti che legittimano il potere emergenziale e quello ordinario, sia sul piano delle competenze del sindaco come rappresentante della collettività locale o ufficiale di Governo.

Inoltre, vengono predisposte ulteriori misure di prevenzione *praeter delictum* di dubbia compatibilità col dato costituzionale, con riguardo al rispetto dell'art. 16 Cost., e convenzionale, con riguardo al rispetto degli artt. 6 e 13 Cedu, nonché del IV protocollo addizionale alla Cedu.

Il problema sta a monte. Scelte di questo tipo, infatti, tendono a rassicurare una certa opinione pubblica e alimentano una «prevenzione divisiva»⁷⁷ fondata sul concetto di «diritto alla sicurezza» più che di «sicurezza dei diritti»⁷⁸.

D'altra parte il legislatore statale non poteva probabilmente fare altrimenti.

Se tendenzialmente le indicazioni della sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale sono state tenuto in debito conto, fermo restando che il principio di legalità in senso sostanziale dovrà ora riguardare pure il – giustamente – ampliato potere regolamentare dei comuni, è rimasta ferma anche la nozione di sicurezza urbana come «sicurezza pubblica minore» fatta propria dalla Consulta con la più discutibile sentenza n. 196/2009, e ciò ha legittimato interventi statali di segno non troppo difforme rispetto a quelli di qualche anno fa. Di più: essa ha pervaso pure l'ambito delle nuove misure di prevenzione, stante lo «spacchettamento» del d.m. 5 agosto 2008 che sul punto è stato fatto.

Al netto della questione se con decreto legge possa o meno attuarsi l'art. 118, comma 3, Cost., il convitato di pietra di questa vicenda resta il legislatore regionale, sicché, più in generale, questa storia finisce per rappresentare un ulteriore capitolo del sostanziale fallimento del regionalismo italiano, e la sua possibile risoluzione, quindi, passa per un complessivo ripensamento di esso, anche alla luce del fallimento del referendum costituzionale del dicembre 2016, nonché della più recente giurisprudenza della Consulta (per tutte, la nota sentenza n. 251/2016), che tanto ha puntato sul meccanismo della leale collaborazione, quasi cercando una *exit solution* in caso di fallimento della riforma costituzionale Renzi-Boschi⁷⁹.

⁷⁷ M. PELLISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, cit., 850.

⁷⁸ Per riprendere le considerazioni di A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in *Dem dir.*, 2000, 19 ss. Per una critica al concetto di “diritto alla sicurezza” sia pure consentito il rinvio a G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, cit., 295 ss. Più di recente, sul tema, cfr. A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*.

⁷⁹ Il punto intreccia, quindi, le questioni che riguardano il destino del regionalismo italiano dopo la bocciatura del referendum costituzionale del dicembre 2016. Al netto delle molteplici proposte che si affacciano sul tema, dalla rivalizzazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2011 alla implementazione dei poteri della Conferenza Stato-Regioni (o unificata), un dato comune appare oggi indubitabile: il sostanziale fallimento del ritaglio per materie, non adatto a ricomprendere politiche pubbliche che devono sempre più misurarsi con una società complessa e multiculturale; la necessità, anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (sentenza

Che ciò sia avvenuto per il modo sbagliato di scrivere la riforma del 2001, ovvero per un Governo occhiuto che anche in questo settore ha prontamente bocciato le pur lodevoli iniziative attivate dalle Regioni all'indomani della riforma, o per la giurisprudenza stessa della Corte, specie quando si è affermata la teoria della «prevalenza» della materia (nel nostro caso «ordine e sicurezza pubblica»), in questa sede poco importa.

La parola a questo punto passa alle amministrazioni e alla giurisprudenza. Certo una più ampia valorizzazione delle competenze regionali in materie che intrecciano il tema (dal governo del territorio alla formazione professionale, passando per la polizia amministrativa locale), non intralciata da ricorsi del Governo o comunque sostenuta da un maggiore afflato regionalista della Consulta⁸⁰, avrebbe probabilmente effetti benefici su tutto l'assetto della sicurezza urbana, che per sua natura è sicurezza integrata, come recita *in limine* proprio la legge in esame.

Se invece si volesse ribaltare la prospettiva, e valorizzare comunque la competenza statale sul punto, in quanto la «sicurezza urbana» è uno degli aspetti che maggiormente svela criticità e slabbrature di una società complessa e multiculturale⁸¹, allora non si potrebbe prescindere comunque dalla valorizzazione della leale collaborazione, aspetto sul quale, sotto l'intestazione «sicurezza integrata», come si è detto la legge in esame si sofferma, ma forse in modo ancora sin troppo timido, e comunque con un'impronta prevalentemente centralista.

O, forse, si pecca di ottimismo della ragione, trattandosi di tendenze di lungo periodo, appartenenti alla governamentalità e al controllo dei corpi, tecniche di disciplinamento avvinte a doppio nodo alla nascita

n. 251/2016) che gli interventi statali, destinati in prima battuta proprio alla regolamentazione di tale complessità, siano caratterizzati dalla leale collaborazione con le Regioni. Per un approfondimento generale su tali aspetti si rinvia al numero 5-6/2016 della Rivista *Le Regioni*, ed ivi i contributi di G. FALCON, S. BARTOLE, R. BIN, F. CORTESE, G. DI COSIMO, D. GIROTTO, C. MAINARDIS, A. MORELLI, C. PADULA, P. SANTANIELLO, G. TARLI BARBIERI, L. VIOLINI.

⁸⁰ Si badi, questo non significa certo che in determinati casi la giurisprudenza della Corte costituzionale non vada nella direzione auspicata nel testo quando, al contrario, valorizzi le competenze statali in tema di «ordine pubblico e sicurezza». Sarebbe ingenuo, infatti, negare che la crisi del welfarismo criminologico e l'incremento di una sicurezza «divisiva» fondata su un equivoco richiamo al diritto alla sicurezza possa attecchire anche nell'ambito di politiche pubbliche regionali. In tali casi, come quello emblematico della legge regionale della Liguria n. 11/2016, con la quale la Regione prevedeva un patrocinio a proprie spese per i cittadini indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ben ha fatto la Consulta (sentenza 13 luglio 2017, n. 172) ad escludere che potesse parlarsi di «assistenza sociale», ed a ritenere, invece, che la *ratio* ispiratrice della disposizione andasse ad interferire con la materia «ordine pubblico e sicurezza», essendo manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità.

⁸¹ Nel senso evidenziato, ad esempio, da A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, cit., 32, secondo la quale: «Lo Stato si riappropria della “sicurezza urbana” non tanto e non solo in quanto espressione di “sicurezza pubblica”, ma anche in quanto ne riconosce il valore come “servizio” (la sua garanzia) da assicurare a livello omogeneo sull'intero territorio». D'altra parte tale ricostruzione, seppure accattivante, entra in contrasto proprio con la riconosciuta possibilità in capo ai sindaci di differenziare a livello territoriale la tutela della sicurezza urbana, con ricadute negative in termini di rispetto del principio di eguaglianza (già stigmatizzate nella sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale).

stessa dello Stato moderno⁸², dunque ontologicamente centraliste. D'altra parte, come si ricorda in un recente commento alla legge in esame⁸³, richiamando un saggio di Deleuze su Hume⁸⁴, ogni provvedimento normativo propone una specifica idea di società, e, nello specifico, di società urbana, se è vero che ogni tendenza umana non è «mai astratta dai mezzi che si organizzano per soddisfarla».

⁸² Scontato il riferimento a M. FOUCAULT, *«Il faut défendre la société (cours au Collège de France, 1975-1976)»,* Paris, 1997; ID., *Sécurité, territoire, population (cours au Collège de France, 1977-1978)»,* Paris, 2004. Si spinge anche oltre, e ritiene di recente che le teorizzazioni della biopolitica o degli stati di eccezione, pur essendo un utile punto di partenza per una comprensione più ampia dei fenomeni in corso, non siano esaurienti, in quanto i problemi che si pongono nella relazione fra autorità e diritti del migrante appartengono al profilo più ampio delle debolezze dello Stato contemporaneo di diritto, L.R. PERFETTI, *La legalità del migrante. Status della persona e compiti dell'amministrazione pubblica nella relazione paradigmatica tra migranti, respinti, irregolari, trattenuti minori e potere pubblico*, in *Dir. e proc. amm.*, 2016, 393 ss. Sottolinea come le ordinanze di necessità e di urgenza incarnino un modo di tutela degli interessi della collettività che si contrappone a quello consegnatoci dal principio di legalità, e che il modello più corretto di inquadramento di esse non è tanto la collisione tra Stato e diritti dell'individuo (secondo la classica impostazione di Ranalletti), quanto quello della sostituzione di un ordinamento giuridico a un altro (secondo l'altrettanto classica impostazione di Santi Romano), M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, 735 ss., così evidenziandone la costante "eccedenza" rispetto ai paradigmi dello Stato di diritto (dovuta soprattutto al fenomeno della "normalizzazione" dell'emergenza). Sulla base di un'impostazione di fondo non dissimile, evidenzia la relatività e storicità del principio di legalità, e in particolare il suo adeguarsi ai mutamenti della forma di governo, e in tal senso inquadra anche la "normalizzazione" del potere di ordinanza, G. MANFREDI, *Poteri di ordinanza, legalità, 'stato governativo'*, cit., *passim*.

⁸³ Cfr. B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, cit., 34.

⁸⁴ G. DELEUZE, *Empirismo e soggettività. Saggio sulla natura umana secondo Hume*, trad. it., Napoli, 2000. Non si dimentichi che uno dei maggiori teorici del diritto del secolo scorso, Angelo Falzea, considerava il diritto come "sottosistema" culturale delle società umane: sottosistema alla cui configurazione concorrono sia il «sistema dei valori sostanziali» che esprimono «il tipo di vita» che le società si danno nel corso della loro evoluzione («sistema giuridico sostanziale»), sia il «sistema giuridico normativo», ossia il «sistema dei valori dell'azione umana in cui si esprime l'assetto etico che una società riesce a darsi ed a formalizzare nell'insieme delle sue norme giuridiche» («sistema giuridico formale»). Cfr. A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto di diritto*, Milano, 2008, 282, su cui v., da ultimo G. D'AMICO, *Angelo Falzea e il ruolo della dogmatica giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 2017, 1015 ss.