

## Ordine pubblico

DOPO IL DECRETO MARONI

In campo. Disco verde ai sindaci quando sono in gioco la sicurezza o il decoro

I vincoli. Unica formalità è l'obbligo di segnalare le misure adottate al Prefetto

## Mano libera sulle ordinanze

Ma il cittadino che ritiene illegittimo un provvedimento può fare ricorso

Francesca Milano

La penna come una spada per difendere i cittadini. Basta una firma, ai sindaci, per esercitare il potere speciale conferito loro dal ministro dell'Interno Roberto Maroni, che con il decreto del 5 agosto (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 186 del 9 agosto) ha attribuito ai primi cittadini d'Italia la possibilità di intervenire (o prevenire) nel caso in cui qualcuno metta a rischio la sicurezza e il decoro delle città.

## Gli ambiti di intervento

Il provvedimento, che ha ottenuto parere favorevole da parte della Conferenza Stato-Città, permette ai sindaci di firmare ordinanze ad hoc per contrastare le situazioni di degrado urbano, la prostituzione in strada, l'accattonaggio, i fenomeni di violenza, il danneggiamento del patrimonio pubblico e di quello privato, l'incuria, l'occupazione abusiva di immobili, l'abusivismo commerciale e qualsiasi altra attività che possa mettere a rischio la sicurezza urbana e l'incolumità pubblica. Entro questi limiti, i sindaci hanno pieni poteri. E a loro il ministro ha chiesto «creatività» nelle ordinanze. Ordinanze che possono essere scritte e firmate ogni qualvolta il primo cittadino lo ritenga opportuno.

Il «pacchetto sicurezza» (da cui il Dm prende vita), inoltre, assegna ai sindaci un ulteriore potere: quello di segnalare all'autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza la condizione irregolare di uno straniero per l'eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio italiano.

## La comunicazione al prefetto

Tornando alle ordinanze, l'unico vincolo da rispettare, per i sindaci, è la comunicazione in via preventiva del contenuto al prefetto. In caso di contrasti, il prefetto è comunque tenuto a colla-

## L'ITER

## Ddl Amato

Il «pacchetto sicurezza» proposto nell'ottobre 2007 (ma non portato a termine) dall'ex ministro Amato conteneva la possibilità per i sindaci di firmare ordinanze sulla sicurezza.

## La «Carta di Parma»

Lo scorso 18 aprile i sindaci dei capoluoghi di medie dimensioni riuniti a Parma hanno chiesto al Governo maggiori poteri sul tema della sicurezza.

## Dl 92/2008

Nel primo Consiglio dei ministri il Governo ha presentato il nuovo «pacchetto sicurezza» contenuto nel Dl 92, che è stato convertito nella legge n. 125/2008.

## Dm 5 agosto 2008

Il decreto firmato il 5 agosto dal ministro Maroni, come previsto dalla legge 125, concede poteri speciali ai sindaci in tema di sicurezza.

## Il «Protocollo sicurezza»

Il 9 settembre scorso a Mogliano Veneto i piccoli Comuni hanno firmato con il ministero un protocollo d'intesa sempre in materia di sicurezza.

borare e a far rispettare la legge. Ma il ministro Maroni ha precisato che «eventuali contrasti tra sindaco e prefetto dovranno essere definiti nell'ambito del comitato per la sicurezza e l'ordine pubblico». I provvedimenti possono essere limitati nel tempo o meno: il sindaco può, quindi, firmare un'ordinanza che regoli il comportamento dei cittadini in

giorni precisi. Tale provvedimento è immediatamente esecutivo e viene reso pubblico attraverso l'affissione all'albo pretorio e il sito Internet del Comune. Mano libera anche sulle sanzioni da applicare, anche se generalmente l'importo (almeno per il momento) oscilla quasi sempre tra i 25 e i 500 euro.

## Il ricorso

Il cittadino che ritenga ingiusto o illegittimo il contenuto di una ordinanza sindacale può fare ricorso al Tribunale amministrativo regionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione all'albo pretorio. In alternativa, il ricorso straordinario può essere presentato al presidente della Repubblica entro 120 giorni dalla sua pubblicazione. Quello dei ricorsi è un rischio scongiurato grazie alla definizione esplicita dei concetti di «incolumità pubblica» e «sicurezza urbana» contenuta nel decreto ministeriale, così come previsto dal Dl 92 (il «pacchetto sicurezza», convertito nella legge n. 125 del 24 luglio). Fino a questo momento, infatti, i poteri dei sindaci erano definiti in modo vago e il giudice amministrativo poteva facilmente definire illegittime le ordinanze dei singoli sindaci. Adesso, con le definizioni contenute nel Dm, sarà più difficile contestare la legittimità dei provvedimenti. Nel decreto ministeriale del 5 agosto si spiega, infatti, che per incolumità pubblica s'intende «l'integrità fisica della popolazione», mentre con l'espressione «sicurezza urbana» si fa riferimento a «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile per migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

francesca.milano@ilssole24ore.com

## Le cinque aree sotto osservazione



## Degrado urbano

## Lotta ai fenomeni criminosi

I sindaci possono intervenire per prevenire o contrastare fenomeni di degrado o di isolamento urbano che favoriscono lo spaccio di droga, lo sfruttamento della

prostituzione, l'accattonaggio (particolarmente colpiti i mendicanti con bambini e disabili) e i fenomeni di violenza, con particolare riferimento a quelli legati all'abuso di alcol



## Patrimonio pubblico e privato

## Stop ai danneggiamenti

I primi cittadini hanno potere di firmare ordinanze volte a contrastare il danneggiamento del patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità.

Questo potere si traduce nella lotta ai graffiti che designano fuochi dagli spazi a loro destinati, a chi imbratta muri e panchine, a chi sporca e a chi lascia i rifiuti in strada



## Occupazione abusiva

## Incuria sotto accusa

Per volere dei sindaci, gli edifici degradati che possono essere occupati abusivamente da immigrati clandestini o che

possono essere luogo di spaccio di droga o di prostituzione devono essere messi in sicurezza per contrastare eventuali fenomeni criminali o di degrado urbano



## Abusivismo commerciale

## Vita dura per i «vu cumprà»

L'abusivismo commerciale e l'occupazione abusiva di suolo pubblico sono tra gli ambiti di intervento concessi ai sindaci,

che hanno il potere di contrastare chi altera il decoro urbano e intralca la viabilità pubblica esponendo merce lungo i marciapiedi delle città



## Prostituzione

## In difesa della pubblica decenza

Molte salate per le prostitute che lavorano in strada e per chi chiede insistentemente l'elemosina molestando i passanti. Secondo

quanto contenuto nel Dm Maroni i sindaci hanno mano libera contro questi fenomeni che turbano la popolazione e impediscono il libero utilizzo degli spazi pubblici

## Nei piccoli centri multa anche all'artista in ritardo

Fabrizio Patti

Aspettare non piace a nessuno, ma a Ornavasso, centro di tremila anime nella provincia di Verbano Cusio Ossola, alla puntualità ci tengono proprio. Al punto che, anche durante il festival locale da poco concluso, dedicato alla Madonna di Boden, i cabarettisti e i musicisti che si fossero presentati sul palco con più di mezz'ora di ritardo si sarebbero visti appiappare una multa di 500 euro.

Quello del piccolo Comune piemontese è solo uno tra le decine di casi in cui i sindaci hanno applicato le nuove sanzioni previste dal decreto Maroni. I temi però, passata l'estate con le mille sanzioni "da spiaggia", non sono stati quasi mai leggeri. Prostituzione, vandalismo, ubriachezza molesta, accattonaggio, immigrazione clandestina, accampamenti di nomadi. In circa un mese si contano poco meno di 60 provvedimenti su questi argomenti firmati o annunciati.

L'ultimo in ordine di tempo è stato emesso a Capua: 500 euro per i clienti delle prostitute e per chi è colto in stato di ubriachezza molesta, 300 euro per chi chiede l'elemosina.

Contemporaneamente a Livraga (Lodi) c'è stato il primo esempio di sgombero preventivo: il sindaco, di una lista civica, ha vietato «l'uso dei camper in assetto da abitazione» e spiegato a Il Giornale: «A Milano ci sono campi rom da smantellare, non vogliamo trovarci in casa brutte sorprese».

Lo stesso giorno a Inverigo (Como), il sindaco ha emanato un'ordinanza fume: nel comune è vietato (e punito con 400 euro di multa) non solo fermarsi a contrattare con le prostitute, ma anche bere alcolici di qualsiasi gradazione nei luoghi di interesse pubblico, mangiare vicino a monumenti e chiese, bagnarsi nelle fontane pubbliche e usarle per il lavaggio di cose e animali. E anche: versare liquidi al di fuori degli appositi contenitori, passeggiare a torso nudo, deturpare i monumenti, «usare i luoghi pubblici come siti di deiezioni». È infine vietata la sosta ai nomadi e a campeggi abusivi di roulotte, «a causa della mancanza di aree attrezzate con servizi igienici e acqua».

La maggior parte delle ordinanze si concentra tra la Lombardia e il Veneto, ma interventi di sindaci ci sono stati anche al Centro e al Sud, da Assisi, dove sono stati vietati l'accattonaggio e i bivacchi, a Lampedusa, dove il sindaco ha dichiarato di voler usare i nuovi poteri per rimettere attorno al centro di accoglienza dell'isola del filo spinato, che era stato sostituito tempo fa con del plexiglass.

Non sono mancati toni ancora più alti. Il primo cittadino di Silvi Marina (Teramo), centro turistico sull'Adriatico, nel varare la norma anti-prostitute ha

invocato l'intervento dell'esercito per risolvere il problema. Ad Adelfia, nel barese, il sindaco ha firmato un'ordinanza, poi ridimensionata dalla Prefettura, per vietare la permanenza nel territorio del comune agli indigenti, prostitute e pregiudicati. E c'è anche chi, come l'amministrazione di Azzano Decimo (Pordenone) ha visto nel decreto Maroni l'opportunità per proporre un'ordinanza, già bocciata dal Consiglio di Stato, che vieta di girare per il paese con il volto coperto da un velo.

Per fronteggiare la domanda di sicurezza, i piccoli centri possono anche contare su un protocollo di intesa fra ministero dell'Interno e l'Ance piccoli Comuni. Secondo l'accordo (come segnalato sul Sole 24 Ore del 14 settembre) saranno destinati ai centri minori tutti i 100

## TEMI RICORRENTI

Dall'ubriachezza molesta all'accattonaggio, sanzioni pesanti nelle decisioni dei primi cittadini

## LA RICERCA

Il 94% dei residenti nei paesi minori chiede al proprio Comune di investire sulla tranquillità urbana

milioni di euro stanziati dalla manovra d'estate per la sicurezza. L'intesa consiste nel potenziamento nei piccoli Comuni delle forme di collaborazione logistica, strumentale e finanziaria tra Stato ed enti locali.

Il fiorire di ordinanze, anche nei piccoli Comuni, non nasce per caso. Secondo un'indagine di Cittalia-Fondazione Ance-Ricerche e di Swg, nei centri sotto i cinquemila abitanti, il 94% dei cittadini chiede ai Comuni di investire in progetti di sicurezza urbana. Questo genere di azioni è più richiesto nei piccoli centri che nelle città, nonostante il livello di sicurezza e di qualità della vita sia maggiore. Per l'87% dei residenti nei piccoli centri, infatti, il livello di sicurezza vissuto è buono, anche se il 30% segnala che negli ultimi anni c'è stato un peggioramento. Il 57% dichiara inoltre di aver dovuto cambiare le proprie abitudini a causa dell'insicurezza, per esempio non portando appresso molti soldi o rinunciando alle uscite serali.

Quanto alle fonti di disagio, le priorità variano molto da Nord a Sud. Per i residenti nel Settentrione generano insicurezza, oltre ai furti in appartamento, l'immigrazione clandestina e quella di Rom e Sinti. Al Sud, invece, pesano molto l'usura e le estorsioni.

fabrizio.patti@ilssole24ore.com

## ANALISI

## Obiettivo corretto ma si rischia il conflitto tra poteri

di Vittorio Italia

I nuovi poteri di ordinanza attribuiti al sindaco sono stati considerati gli strumenti giuridici più adatti per risolvere i problemi locali della sicurezza urbana e dell'incolumità pubblica. Ma l'estensione di questi poteri non è stata bene precisata, e nei rapporti tra gli organi del Comune possono sorgere alcune difficoltà. In primo luogo, i poteri del sindaco interferiscono con le competenze del Consiglio comunale. L'organo rappresentativo dell'intera comunità è il Consiglio, che è competente a deliberare lo statuto (la «piccola Costituzione»

del ente) e i regolamenti (le «piccole leggi» del Comune). Queste norme statutarie e regolamentari sono previste (dalla Costituzione) come regole stabili, durevoli, e non come atti amministrativi episodici, quali sono le ordinanze del sindaco.

Sipotrebbe obiettare che il sindaco è eletto direttamente dalla comunità locale, ha la fiducia dei cittadini e può quindi interpretare questa fiducia anche attraverso queste ordinanze. Ma l'obiezione non sarebbe persuasiva. Il Consiglio comunale è l'unico titolare del potere normativo locale, e costituisce il «baricentro» politico amministrativo del Comune. Le

ordinanze del sindaco interferiscono con le regole previste nei regolamenti del Comune (ad esempio, quello di polizia locale), e turbano un equilibrio previsto dalle norme Costituzionali.

In secondo luogo, queste ordinanze sono espressione di atti amministrativi di gestione, e dovrebbero perciò essere di competenza dei dirigenti. In passato, il sindaco poteva intervenire con le «ordinanze d'urgenza», per risolvere situazioni «contingibili» (impreviste ed imprevedibili) ed «urgenti». Le nuove norme hanno attribuito al sindaco un permanente potere di ordinanza, anche al di fuori dei casi di urgenza, e ciò è av-

venuto non con una disciplina organica delle competenze del sindaco e dei dirigenti. In contrario a quanto detto si potrebbe obiettare che questi problemi richiedono interventi concreti ed efficaci, e ciò giustifica gli attuali poteri del sindaco. Ma l'obiezione non sarebbe persuasiva. Non si pone in dubbio la potestà del sindaco di emanare ordinanze d'urgenza, ma è contraddittorio che il sindaco abbia un «costante» potere di ordinanza anche al di fuori dei casi di urgenza, dato che questa potestà spetta ai dirigenti.

In terzo luogo, il «contenitore normativo» della vita amministrativa del Comune è costituito dai

regolamenti, che sono regole secondarie deliberate dal Consiglio. Le regole relative alla sicurezza urbana e alla incolumità pubblica dovrebbero perciò essere contenute nel regolamento di polizia comunale, e non in una serie di ordinanze provvisorio-permanenti. In contrario a quanto esposto si potrebbe obiettare che la formula dei regolamenti è superata, e che si richiedono oggi strumenti nuovi, più penetranti ed efficaci. Ma anche questa obiezione non sarebbe persuasiva. Non è lungimirante prevedere la disciplina di questi problemi attraverso ordinanze estemporanee, che possono essere modificate da un

futuro sindaco con sensibilità amministrativa e politica diverse. Molti ricorderanno i metodi normativi della dominazione spagnola del 1600, allorché i governatori emanavano ordinanze (chiamate «grida»), che venivano quasi sempre modificate dal governatore successivo.

Le finalità della tutela della sicurezza urbana e dell'incolumità pubblica sono da condividere, ma la soluzione che è stata adottata appare affrettata e rischia di provocare diversità tra le norme regolamentari e ordinanze, con conseguenti dubbi sulla loro applicazione. L'emanazione del nuovo Codice delle autonomie potrebbe essere l'occasione per le opportune modifiche, dato che questi problemi delle comunità locali devono essere affrontati e risolti con regole stabili e precise.

**BVLGARI**

LA NUOVA COLLEZIONE VISTA UOMO

SYSTEM COMUNICAZIONE PUBBLICITARIA

DIREZIONE GENERALE  
Via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano  
Tel. 02.3022.1138371.3807  
Fax 0230223214  
E-MAIL: direzionegeneralesystem@ilssole24ore.com

CENTRO-SUD  
EMILIA ROMAGNA - MARCHE  
ROMA-CENTRO  
Via del Corso, 184  
scala B, 4° piano - 00186 Roma  
Tel. 06.30226100 - Fax 06.6786715  
E-MAIL: filiale.centro@ilssole24ore.com

ROMA-SUD  
Via del Corso, 184  
scala B, 4° piano - 00186 Roma  
Tel. 06.30226100 - Fax 06.6786715  
E-MAIL: filiale.centro@ilssole24ore.com

NAPOLI-CAMPANIA  
C. so Umberto I, 7 - 80138 Napoli  
Tel. 081.5529763 r.a.  
Fax 081.5529711  
E-MAIL: ufficio.napoli@ilssole24ore.com

BOLOGNA  
EMILIA ROMAGNA  
MARCHE  
Via Goto, 13 - 40126 Bologna  
Tel. 051.6575962-6575963  
Fax 051.239717  
E-MAIL: filiale.bologna@ilssole24ore.com

IL SOLE 24 ORE

## La mappa dell'insicurezza

I fenomeni che incidono maggiormente sulla percezione della sicurezza urbana dei piccoli Comuni - dati in %

	Nord-O.	Nord-E.	Centro	Sud	Isole
Furti in appartamento	53	52	48	42	38
Atti vandalici	40	35	41	39	48
Spaccio di stupefacenti	36	28	36	39	37
Immigrazione clandestina	43	42	39	19	26
Presenza di rom, sinti eccetera	42	41	30	24	19
Tossicodipendenza e alcolismo	28	29	32	27	37
Violenza e reati a opera di bande giovanili	31	31	24	27	33
Truffe (specie ad anziani)	28	29	25	20	18
Presenza di criminalità organizzata	18	9	22	39	31
Scippi	24	20	15	24	26
Are in condizione di elevato degrado	19	17	19	28	21
Molestie e violenze sessuali	24	22	17	13	16
Incidenti stradali	13	10	10	10	9
Estorsioni	7	2	5	17	14
Usura	2	3	11	13	18
Abusivismo commerciale	5	5	9	9	11

Fonte: Cittalia - fondazione Ance ricerche