

GIUSEPPE CAIA

**L'AMMINISTRAZIONE DELLA PUBBLICA SICUREZZA E LE FORZE  
DI POLIZIA:  
L'ASSETTO DELLE COMPETENZE ED IL COORDINAMENTO  
IN RELAZIONE AI RECENTI INTERVENTI NORMATIVI <sup>(\*)</sup>.**

*Sommario: 1. Amministrazione della pubblica sicurezza e ruolo delle autonomie locali. - 2. Rilevanza della nozione ordinamentale di "ordine pubblico e sicurezza (pubblica)". - 3. Il coordinamento tra livelli istituzionali per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica. - 4. Le esigenze unitarie nell'amministrazione della pubblica sicurezza e l'inammissibilità di impostazioni differenziate nell'"ordine pubblico e sicurezza (pubblica)". - 5. Dimensione applicativa del nuovo art. 54 del t.u.e.l. e delle norme correlate.*

**1. Amministrazione della pubblica sicurezza e ruolo delle autonomie locali.**

Le più recenti misure legislative in materia di sicurezza pubblica, introdotte con il d.l. 23 maggio 2008, n. 92 convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125, contengono almeno due rilevanti disposizioni dedicate al ruolo delle autonomie locali e delle loro strutture nell'azione amministrativa per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Si tratta dell'art. 6, che modifica l'art. 54 del t.u.e.l. (concernente le attribuzioni del Sindaco nella materia che qui interessa) e dell'art. 7 (concernente la collaborazione della polizia municipale e provinciale nell'ambito dei piani coordinati di controllo del territorio).

Queste disposizioni devono essere salutate con favore, sia perché rappresentano il riconoscimento ordinamentale dell'evoluzione del ruolo delle autonomie territoriali per la sicurezza pubblica, sia perché – attraverso adeguate previsioni di coordinamento organizzativo e procedimentale – si preoccupano di assicurare un corretto raccordo con le Autorità statali di pubblica sicurezza e con le Forze di polizia (statali).

La norma che ha attirato maggiormente l'attenzione degli amministratori e funzionari pubblici, degli operatori e degli stessi cittadini, è indubbiamente il novellato art. 54 del t.u.e.l. <sup>(1)</sup>.

L'altra disposizione, concernente la collaborazione per la sicurezza pubblica delle polizie locali <sup>(2)</sup>, rappresenta la naturale e giusta evoluzione dell'art. 3 della legge 7 marzo 1986, n. 65 (legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale) ove si prevedeva che: "Gli addetti al servizio di polizia municipale esercitano nel territorio di competenza le funzioni istituzionali previste dalla presente legge e collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le Forze di polizia dello Stato, previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità".

Il nuovo art. 54 del t.u.e.l. deve necessariamente essere letto in modo realmente obiettivo e tenendo in considerazione il sistema istituzionale ed amministrativo in cui si iscrive. Altrimenti, si potrebbe facilmente incorrere in letture enfatiche o – all'opposto – riduttive; ed infatti, il nuovo articolo non attribuisce al Sindaco 'mano libera' per la sicurezza urbana (come invece è stato scritto il 22 settembre 2008 su di un importante quotidiano economico nazionale) e neppure riversa sul Sindaco l'intera responsabilità di curare la sicurezza urbana, compito che sarebbe troppo gravoso e dunque ingiusto attribuire in tale estensione. Nemmeno – all'opposto – l'art. 54 del t.u.e.l. può essere considerata quale norma che riconosce troppi esigui poteri a livello locale.

Il Sindaco acquista piuttosto, ed in coerenza con l'evoluzione del sistema, un maggior ruolo nell'ambito dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, ma – appunto – senza strappi o schematismi, come – del resto – è corretto quanto si tratta di una materia che, per sua natura e per la rispondenza ad interessi dell'intera comunità, richiede il concorso e la collaborazione di più livelli istituzionali.

La materia dell' "ordine pubblico e sicurezza (pubblica)" rappresenta, infatti, uno di quegli ambiti che non si prestano ad una competenza esecutiva solamente centrale e che neppure potrebbero essere oggetto di integrale decentramento.

Si tratta piuttosto di ricercare un equilibrio nella distribuzione delle competenze, rifuggendo da soluzioni di semplice effetto.

## 2. Rilevanza della nozione ordinamentale di "ordine pubblico e sicurezza (pubblica)".

La portata del nuovo art. 54 del t.u.e.l. e le coordinate della sua applicazione si rinvencono considerando il significato della locuzione costituzionale "ordine pubblico e sicurezza" (art. 117, comma 2°, lett. *h*), del resto già presente nella legislazione amministrativa repubblicana, sia anteriore che posteriore alla riforma costituzionale del 2001.

Per questa ragione è necessario soffermarsi sul punto, posto che – per tutte le ragioni anzidette – le nuove norme non possono essere correttamente intese se non collocate nel sistema amministrativo.

Nel diritto costituzionale ed amministrativo, l'ordine pubblico così come la sicurezza pubblica (che non rappresenta qualcosa di differente), non possono essere considerati 'concetti mobili' o generici. Certamente si dovrà tenere conto, in chiave evolutiva, della situazione dell'ordinamento in una determinata epoca storica, ma il criterio ricostruttivo non deve dimenticare che l'ordine pubblico attiene, sotto un primo profilo, ai rapporti tra autorità e libertà dei singoli (che non possono comunque vulnerare i diritti degli altri) e, sotto un secondo e convergente profilo, ad esigenze unitarie. Per tale ragione, deve essere vista con favore la definizione che il legislatore ha voluto fornire circa l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica (art. 159 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112).

La definizione normativa consente di avere un punto di riferimento preciso per ricostruire i contorni dei presupposti dell'intervento pubblico, considerando infatti che è impossibile predeterminare a livello legislativo tutti gli specifici ed occasionali comportamenti offensivi per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Si tratta di una definizione normativa della materia che risulta molto chiara e che presenta un carattere del tutto obiettivo e non contingente, in quanto riprende e

riproduce la ricostruzione effettuata dalla Corte costituzionale in varie occasioni (cfr. sent. 27 marzo 1987, n. 77; 25 febbraio 1988, n. 218; 7 aprile 1995, n. 115 e più recentemente 25 luglio 2001, n. 290).

Ai sensi dell'art. 159, comma 2° del d.lgs. n. 112 del 1998 le "funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica ... concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni".

L'attività amministrativa per l'ordine e la sicurezza pubblica riguarda, dunque, le azioni che lo Stato-ordinamento esplica provvedendo a consentire di vivere tranquillamente nella comunità e di agire in essa per la manifestazione della propria individualità e per il soddisfacimento dei propri interessi. Si tratta di tutta quella serie di compiti di polizia (protezione delle persone, dei costumi, dei beni) che si riferiscono alla pubblica sicurezza; ciò trova conferma nel combinato disposto del riportato art. 159, comma 2° con l'art. 160, comma 2° del medesimo d.lgs. n. 112 ("L'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza ... ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ...").

L'art. 159, comma 2° del d.lgs. n. 112 considera dunque congiuntamente l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica e ne illustra il significato unitario. Ciò induce a ritenere che non ci si trova di fronte ad una dicotomia bensì ad un'endiadi. In altre parole, "ordine pubblico" e "sicurezza pubblica" non sono due concetti distinti anche se correlati, i quali esprimano differenti aspetti o valori da tutelare. Infatti, come già detto, la legislazione amministrativa più recente richiama ripetutamente le due locuzioni in maniera congiunta o comunque riassuntiva [cfr., in particolare, le lett. a) e c) del nuovo art. 54 del t.u.e.l.] e mostra di voler esprimere un unico concetto per mezzo di due termini coordinati, i quali costituiscono dunque un'endiadi.

Questa constatazione non ha carattere meramente formalistico perché nel passato, attraverso una distinzione di significati, che propugnava l'esistenza di due concetti (quello di ordine pubblico e quello di sicurezza pubblica) si tendeva ad enfatizzare l'esistenza di un ordine pubblico 'ideale', ampliando di molto le possibili restrizioni delle situazioni soggettive degli amministrati con la prospettazione di cause potenziali di disordine (pericolo), rispetto alle quali era molto sfuggente il nesso di causalità con l'offesa dell'ordine pubblico materiale (individuato, secondo tale antica impostazione, nella sicurezza pubblica).

Per scongiurare le possibili conseguenze negative del riferimento ad un ordine pubblico ideale, come limite immanente a tutte le libertà civili e politiche, appare invece necessario che lo stesso pericolo per l'ordine pubblico abbia una connotazione materiale e si riferisca cioè a condotte in concreto (e non presuntivamente) idonee a produrre un evento pericoloso per l'ordine pubblico. La raggiunta concezione dell'ordine pubblico in senso materiale è dunque alla base delle formulazioni contenute nella nostra Cost.

Quasi ad evitare equivoci ed applicazioni distorte nel senso di un ordine pubblico ideale, la locuzione "ordine pubblico" talora non viene impiegata e si utilizza, invece, per lo più, il solo termine "sicurezza (pubblica)" (v., ad esempio, nel nuovo art. 120, comma 2° Cost.). Ciò accade, e rappresenta un incisivo segnale delimitativo, anche nell'art. 54 del t.u.e.l. [cfr. il citato comma 1°, lett. a) e c) in relazione alla lett. b) del medesimo ed ai comma 4° e 4-bis].

Quanto sopra trova conferma nella coerenza che si riscontra confrontando l'odierno art. 117 Cost., dettato in un momento di ormai acquisita e certa consapevolezza dell'esistenza del solo ordine pubblico materiale (2001), con le altre norme costituzionali dettate alla nascita della Repubblica. Gli artt. 16 e 17 Cost., non menzionando l'ordine pubblico contemplano, invece, la "sicurezza" come limite alle libertà di circolazione e di riunione; analogamente l'art. 41, comma 2° Cost. stabilisce che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno, tra l'altro, alla "sicurezza". Sotto altro riguardo, gli artt. 14 e 17

Cost. prevedono il limite della "incolumità pubblica" con riferimento alla libertà di domicilio e di riunione.

Ai fini propri dell'attuazione del nuovo art. 54 del t.u.e.l., mi sembra anche significativo ricordare l'art. 24 della citata legge n. 121 del 1981, pure se dettato specificamente per la Polizia di Stato, a descrizione dei relativi compiti istituzionali. Infatti, la norma risulta espressiva di valori caratteristici di tutte le funzioni e compiti amministrativi per l'ordine e la sicurezza pubblica (esercitate dalle Autorità e dalle Forze di polizia): "[La Polizia di Stato esercita le proprie funzioni] al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione. [Essa] tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini [...]".

Considerando il carattere del tutto obiettivo che deve avere il modo di intendere l'ordine pubblico e la sicurezza e la conseguente attinenza della materia ad esigenze unitarie, e come tali insuscettibili di 'frazionamento' e di trattamento differenziato, si spiegano – pertanto – le scelte oggi compiute dal legislatore delle misure urgenti.

Sia il nuovo art. 54 del t.u.e.l., sia la norma sulla collaborazione della polizia municipale e provinciale nei piani coordinati di controllo del territorio sono l'espressione di una ragionevole e non scoordinata evoluzione del sistema.

Non si può, del resto, sottacere che una più marcata enfasi sui poteri locali per la "sicurezza urbana" ed uno sganciamento di tali poteri dai raccordi organizzativi e procedurali con l'Amministrazione statale della pubblica sicurezza, avrebbero avuto il negativo effetto di riversare improvvisamente sulle Autorità delle autonomie ogni responsabilità e disagio derivante dai problemi di "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana". Inoltre, avrebbero avuto la possibile conseguenza di approcci difforni sul territorio nazionale; effetti e conseguenze tutte che avrebbero contrastato con i valori unitari sottesi all'ordine pubblico e sicurezza.

### 3. Il coordinamento tra livelli istituzionali per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica.

Il riscontro di coerenza di quanto sostenuto sembra potersi rinvenire anche nelle esperienze degli altri principali paesi a diritto amministrativo dell'Europa continentale.

In Francia, Germania Federale e Spagna, negli ultimi decenni, si assiste – così come nel nostro paese – alla ricerca di soluzioni di equilibrio tra competenze e strumenti centrali e competenze e strumenti territoriali, ricerca che è alla base delle recenti riforme ed interventi legislativi che interessano questi paesi a simiglianza del nostro (sul tema si rinvia ai significativi contributi di M. SAVINO, *La pubblica sicurezza in Francia*; ID., *La pubblica sicurezza in Spagna*; S. BOLDRINI, *La pubblica sicurezza in Germania*, tutti in Camera dei deputati, XV legisl., Servizio Studi e Servizio Biblioteca, Documentazione e ricerche, n. 66, *Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia. Assetti organizzativi della sicurezza in Francia, Germania e Spagna*, 7 maggio 2007, risp. pagg. 7, 29 e 63).

Anche in questi paesi, come nel nostro, è molto sentito il tema del coinvolgimento dei vari livelli di governo del territorio nelle politiche e misure per l'ordine e la sicurezza pubblica. Anche in questi paesi si mettono in campo e si sperimentano strumenti di raccordo simili ai nostri “Accordi in materia di sicurezza tra Ministero dell'interno e Regioni” (2001-2007), “Accordi di programma-quadro sulla sicurezza per lo sviluppo” (2003-2004), “Patti e Protocolli di legalità” (2002-2007), tra i quali richiamo puntualmente il "Patto per Bologna sicura. Patto per la sicurezza dell'area bolognese" sottoscritto il 19 giugno 2007 dal Prefetto e dal Sindaco di Bologna, alla presenza del Vice-Ministro dell'interno. Per la Spagna si pensi agli Accordi di cooperazione e collaborazione tra lo Stato e le Comunità autonome, quali previsti dalla *Ley Orgánica 2/1986 de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*; per la Francia ai Contratti locali di sicurezza (CLS); per la Germania alle

*Sicherheitspartnerschaften*, alle *Sicherheitskooperationen*, alle *Aktion Sicherheitsnetz* tra Bund e Länder.

Si dimostra, pertanto, che il coordinamento è un'esigenza assai presente e che l'integrale esclusività delle competenze esecutive, ancorché limitata a sub-materie, non è neppure ricercata, tanto è diffusa la convinzione che vi debba essere un concorso di azioni tra i vari livelli istituzionali.

Per tutto quanto sino a qui segnalato, il nuovo art. 54 del t.u.e.l. appare una norma appropriata, che si muove nel senso delle forme di coordinamento cui si riferisce l'art. 118, comma 3° Cost. Il richiamo non deve apparire fuori luogo.

Di fronte alla stabile ed indiscutibile competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordine pubblico e sicurezza", ed alla competenza legislativa delle Regioni nella distinta materia della "polizia amministrativa locale", la Costituzione ha previsto che, per l'esercizio delle competenze amministrative, nei settori che qui interessano, vi debbano essere forme di coordinamento. Il citato art. 118, comma 3° Cost. si riferisce testualmente allo Stato e alle Regioni; peraltro, poiché queste ultime rappresentano – nei rispettivi territori – il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali (cfr. Corte cost., 15 luglio 1991, n. 343 al p.to 5.1. delle considerazioni in diritto), l'attuazione della regola costituzionale comporta che le forme di coordinamento riguardino e coinvolgano anche gli enti locali, per tutte le questioni che implicino o richiedano una loro presenza nelle azioni per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Sembra così efficace la sintesi illustrativa della *ratio* del nuovo art. 54 del t.u.e.l., che si può leggere nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto n. 92 del 2008: le nuove norme intendono garantire un potenziamento degli strumenti giuridici a disposizione del Sindaco contro i pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, "tale potenziamento è ... il frutto di un bilanciamento fra le prerogative statali in tema di sicurezza pubblica e l'esigenza di valorizzare, anche in tale ambito materiale, il ruolo degli enti locali ... la posizione del sindaco diviene così quella di 'fulcro'

di una nuova sinergia tra le istituzioni nella lotta alla criminalità, atteso che la qualità di amministratore locale gli permette di sapere quali problematiche del suo territorio ridondino in rischi per la sicurezza".

Utilizzando una locuzione propria degli economisti, si potrebbe allora dire che, nel nuovo art. 54 del t.u.e.l., il Sindaco ha il ruolo di 'specificazione della domanda di sicurezza' dei cittadini. Nell'interpretare questo ruolo e nell'esercitare i conseguenti poteri, il Sindaco deve però raccordarsi con il Prefetto, nei modi stabiliti dall'art. 54 medesimo, e questo vincolo procedimentale (e prima ancora organizzativo) deriva dal carattere sotteso alla materia "ordine pubblico e sicurezza", come sopra illustrato.

Anche se le norme del novellato art. 54 del t.u.e.l. non rappresentano un'innovazione assoluta (perché molte delle previsioni sono riprodotte del precedente testo dell'articolo), sono molto importanti le seguenti innovazioni: il *focus* che il legislatore ha posto sulla "sicurezza urbana" (comma 4°); la più solida base normativa dei provvedimenti del Sindaco che altresì possono essere non solo contingibili e urgenti (comma 4° e 4-bis); la definizione generale delle aree di possibile intervento del Sindaco, precisazione che garantisce – riempiendo esattamente i contorni della norma di legge – certezza del diritto e sostegno ai nuovi poteri (cfr. d.m. 5 agosto 2008 in attuazione del comma 4-bis). Si può ancora notare che l'art. 54 del t.u.e.l. non esclude un ruolo regionale per il concorso alla realizzazione delle finalità di ordine e sicurezza pubblica. Questa norma doveva semplicemente disciplinare i poteri del Sindaco; cosicché le accresciute attribuzioni di quest'ultimo non significano affatto che le Regioni siano rese estranee alla materia. Infatti, il richiamato art. 118, comma 3° Cost., sulle forme di coordinamento tra Stato e Regioni (per l'ordine pubblico e la sicurezza) così come la loro competenza legislativa sulla polizia amministrativa locale, rappresentano il logico presupposto per la conferma di un ruolo dell'ente regionale. Oltretutto, si tratta di un ruolo che le Regioni stesse hanno già reso operativo.

Cito, ad esempio, sia la legge reg. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24 ("Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza") che la legge reg. Lombardia 14 aprile 2003, n. 4 ("Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana"). Queste leggi adempiono anzitutto alla funzione regionale consistente nella propulsione e nel coordinamento del sistema delle autonomie locali e dei loro poteri (in tema di polizia amministrativa locale), perché prevedono misure per una maggiore efficienza delle polizie locali anche attraverso Scuole regionali di formazione. Inoltre, tali leggi hanno anticipato la rappresentazione dell'esigenza della "sicurezza urbana", per la quale è – fra l'altro – oggi dettato l'art. 54 del t.u.e.l., avendo – per la prima volta – normativizzato tale locuzione (cfr. art. 1, comma 1° legge reg. Emilia-Romagna ed art. 1, comma 1°, legge reg. Lombardia).

Del resto, l'attuale mancanza di specifici poteri di gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica in capo alle Regioni e l'attribuzione di tali poteri al Ministro dell'interno, al Prefetto, al Questore, al Sindaco, alle Forze di polizia statali (con le quali collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, gli addetti delle polizie locali), non significano affatto estraneità delle Regioni dalla realizzazione delle misure e dal perseguimento degli obiettivi qui considerati.

La circostanza ed il corretto ruolo delle Regioni sono ben spiegati nelle due leggi regionali sopra citate; esse parlano della "promozione di un sistema integrato di sicurezza" (art. 2, comma 1° della legge reg. Emilia-Romagna) e del "concorso della Regione allo sviluppo di un'ordinata e civile convivenza, alla prevenzione dei fenomeni criminali e delle loro cause" attraverso gli "interventi nei settori della polizia locale, della sicurezza sociale, dell'educazione alla legalità e della riqualificazione urbana" (cfr. art. 1, comma 3° della legge reg. Lombardia).

4. Le esigenze unitarie nell'amministrazione della pubblica sicurezza e l'inammissibilità di impostazioni differenziate nell' "ordine pubblico e sicurezza (pubblica)".

La statualità delle principali attribuzioni amministrative in materia di ordine e sicurezza pubblica e delle stesse Forze di polizia non sono il portato di una visione centralistica, perché derivano – invece – dalle esigenze unitarie sottese alla realizzazione delle finalità degli obiettivi di ordine e sicurezza pubblica (oltre alla giurisprudenza costituzionale sopra ricordata si v. anche Corte cost., 13 luglio 1963, n. 131; 13 marzo 2001, n. 55; 4 aprile 2001, n. 97).

Trattandosi di esigenze unitarie, per esse si richiede un approccio omogeneo, per presupposti e criteri di intervento, sul territorio nazionale (fermo restando l'adattamento ai casi concreti delle misure da assumere) e per questa ragione, nell'art. 54 del t.u.e.l., vengono stabiliti i molteplici raccordi tra Sindaco e Amministrazione statale centrale e periferica della pubblica sicurezza (v. più avanti).

Del resto, confrontando le definizioni e specificazioni normative, si può notare che la "incolumità pubblica" e la "sicurezza urbana" – in vista delle quali l'art. 54 del t.u.e.l. ha assegnato i nuovi poteri ai Sindaci – fanno parte dell'ambito materiale dell'ordine e della sicurezza pubblica e non costituiscono un *tertium genus* tra esso e la "polizia amministrativa locale" (che riguarda "le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici e alle cose ... senza [però] che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica": art. 159, comma 1° del d.lgs. n. 112 del 1998, sempre sulla scorta delle ricostruzioni offerte dalla Corte costituzionale).

Ed infatti, le definizioni contenute nel d.m. 5 agosto 2008, ai fini dell'esercizio dei poteri di cui all'art. 54 del t.u.e.l., impiegano locuzioni descrittive coincidenti o comunque inquadrabili nella sopra ricordata nozione di ordine e sicurezza pubblica.

Per "incolumità pubblica" si intende "l'integrità fisica della popolazione" e per "sicurezza urbana" si intende "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" (art. 1 d.m. cit.). Ancora, si deve notare che le situazioni e comportamenti da prevenire e contrastare, descritti nel seguente art. 2, lo sono "ai sensi" e dunque in conformità e nei limiti "di quanto disposto all'art. 1" sopra richiamato.

E' sufficiente leggere le espressioni contenute nell'art. 1 del d.m. per rendersi conto che esse si inquadrano nella sopraricordata definizione normativa e nella ricostruzione della Corte costituzionale a proposito dell'ordine e sicurezza pubblica. Cosicché, nell'applicazione dell'art. 54 del t.u.e.l., ogni ipotesi o tentativo di forzare i confini della nozione o di restringerne la portata, si porrebbe in contrasto con i presupposti ordinamentali.

La riconducibilità alla materia dell'ordine e sicurezza pubblica tanto della "incolumità pubblica" che della "sicurezza urbana", che – pertanto – non costituiscono un ambito materiale di intervento distinto dalla prima, sono anche la conferma della positiva azione del legislatore nella valorizzazione delle autonomie, attraverso la rappresentativa figura del Sindaco. Quest'ultimo ha ricevuto accresciuti poteri in una materia che attiene ad interessi pubblici primari ed esso viene a configurarsi, in modo più spiccato che nel passato, come Autorità di pubblica sicurezza.

##### 5. Dimensione applicativa del nuovo art. 54 del t.u.e.l. e delle norme correlate.

Nonostante quella che sembra l'obiettivo ricostruzione della problematica, il nuovo art. 54 del t.u.e.l. è stato da qualcuno criticato perché avrebbe attribuito al Sindaco troppo esigui poteri e soprattutto perché, per la relativa applicazione, si contemplano continue interrelazioni con l'Amministrazione statale della pubblica sicurezza ed in particolare con il Prefetto. Invece, queste previsioni non avrebbero potuto essere omesse.

Sul piano fattuale, anche gli ordinamenti stranieri, cui sopra si è fatto riferimento, dimostrano che le interrelazioni sono ritenute quale metodo migliore per realizzare azioni efficaci per l'ordine e la sicurezza pubblica.

A livello ordinamentale interno, né la Costituzione vigente né le ipotesi di modifica in senso federalista permetterebbero interventi sulla sicurezza urbana a livello locale senza la presenza di forme di raccordo con l'Amministrazione statale della pubblica sicurezza.

Di quanto prevede l'odierno art. 117, comma 2°, lett. h) Cost. si è già detto sopra. Neppure la legge costituzionale approvata nell'autunno 2005 dalle due Camere (ma non promulgata in esito al referendum popolare) avrebbe consentito una differente prospettiva: la competenza legislativa esclusiva delle Regioni era stabilita, nelle ipotizzate modifiche al comma 4° dell'art. 117 Cost., solamente per la "polizia amministrativa regionale e locale" (sicché l'ordine e la sicurezza pubblica non avrebbero subito alcuna devoluzione).

Pertanto, nella disciplina dei nuovi o rinnovati poteri del Sindaco, è logica la previsione: delle "direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'Interno-Autorità nazionale di pubblica sicurezza" (art. 54, comma 2°); degli "atti ministeriali di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal presente articolo da parte del sindaco" (comma 1°, lett. c); dell'informazione preventiva al Prefetto nell'attività di vigilanza del Sindaco "su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico" (comma 1°, lett. c); della preventiva comunicazione al Prefetto dei provvedimenti anche contingibili e urgenti per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (comma 4°); della determinazione con decreto ministeriale degli ambiti cui si applicano i nuovi poteri del Sindaco e della definizione nazionale dei concetti di "incolumità pubblica" e di "sicurezza urbana" (comma 4-bis). Lo stesso si deve dire a proposito del decreto interministeriale, di cui al comma 2° dell'art. 7 del d.l. n. 92 conv. in legge n. 125 del 2008, sulle procedure da osservare per assicurare, nello svolgimento dei piani coordinati di controllo del territorio, le modalità di raccordo operativo tra la polizia municipale, la polizia

provinciale e gli organi di Polizia dello Stato (previsione da intendere come non limitata alla "Polizia di Stato", ma come riferibile a tutte le Forze di polizia che partecipano alla realizzazione dei piani di controllo del territorio di cui all'art. 17 della legge 26 marzo 2001, n. 128).

Quelli richiamati non sono atti e adempimenti che risultino espressione di una mera sovraordinazione, ma piuttosto essi sono preordinati a garantire un'esigenza di coordinamento per una obiettiva univocità di approccio, ferma restando l'autonomia della singole fattispecie: la novità degli interventi possibili e la varietà delle situazioni descritte nell'art. 2 del d.m. 5 agosto 2008 ("Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizioni e ambito di applicazione") sarebbero in contrasto con un governo meramente locale delle questioni, che potrebbe essere meno incisivo se si privasse dell'apporto determinante delle Autorità statali e delle Forze di polizia.

D'altra parte, le richiamate interrelazioni tra Sindaco e Amministrazione della pubblica sicurezza ed in particolare con il Prefetto, lungi dal ridurre i poteri del primo ne determinano concreto fondamento e sostegno, per non abbandonarlo cioè ad una gestione della sicurezza urbana che faccia capo solo su di esso.

L'interrelazione tra Amministrazione statale (centrale e periferica) ed il Sindaco rappresenta dunque una garanzia di coordinamento per la realizzazione dell'obiettivo e pertanto un rafforzamento di effettività dei nuovi, possibili interventi.

Si può notare che, attraverso una corretta applicazione dei raccordi stabiliti nell'art. 54 del t.u.e.l. si potrà instaurare un fattivo dialogo tra Prefetto e Sindaco. Sotto questo profilo, non mi sembra neppure riduttivo che il Sindaco agisca qui come Ufficiale di Governo; questa figura deve essere intesa nell'ambito del nuovo sistema delle autonomie e la posizione non paritaria rispetto al Prefetto è temperata dalla circostanza che il Sindaco cumula in sé una doppia funzione di Amministratore locale e di organo statale, realizzando una vera unione reale (personale) di uffici.

Da quanto sopra deriva che il Prefetto, avente la funzione di garanzia del sistema, non è un 'controllore immobile' dell'attività del Sindaco, ma potrà invece assicurare a quest'ultimo (nel limite della logica e della coerenza) gli "strumenti ritenuti necessari alla ... attuazione dei provvedimenti del Sindaco per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana".

Leggendo in questa dimensione i momenti di raccordo organizzativo e procedimentale indicati nell'art. 54 e sopra ricordati si può concludere nel senso che la legge pensa ad Autorità amministrative che dialogano tra di loro attraverso l'esercizio coordinato delle loro attribuzioni nella materia che qui interessa.

Del resto, il dialogo tra Amministrazioni è stato alla base dell'evoluzione normativa che si è sostanziata nelle varie, successive modifiche circa la composizione ed il funzionamento del "Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica" di cui all'art. 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121. Questo importante organo è presieduto dal Prefetto ed è composto dal Questore, dai Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della guardia di finanza ma anche dal Sindaco del Comune capoluogo e dal Presidente della Provincia, nonché – in relazione alle questioni trattate – anche dai Sindaci degli altri Comuni interessati. Inoltre, in base al comma 5° di questo articolo: "La convocazione [del Comitato] è in ogni caso disposta quando lo richiede il sindaco del comune capoluogo di provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine e della sicurezza pubblica in ambito comunale. Per la trattazione delle medesime questioni, su richiesta del sindaco, è altresì integrato, ove occorra, l'ordine del giorno del comitato".

L'attuale versione dell'art. 20 della legge n. 121 del 1981 è il frutto delle modifiche ed integrazioni succedutesi nel tempo (d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; d.lgs. 27 luglio 1999, n. 279; l. 26 marzo 2001, n. 128; d.lgs. 28 dicembre 2001, n. 472).

Non si può dunque dire che l'ordinamento trascuri un ruolo delle autonomie per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Né si possono criticare i previsti (comma 9° e 11°) poteri ispettivi e sostitutivi, del Prefetto rispetto al Sindaco, perché essi sono nella logica del sistema e della unitarietà dell'ordinamento così come delle esigenze sottese. Sicché tali poteri si devono ritenere coerenti con il sistema (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 5 aprile 2007, n. 1551; sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076), essendo del resto già previsti – con alcune limitate differenze – nella precedente versione dell'art. 54 del t.u.e.l.

Ancora, mi sembrano fuori luogo le obiezioni – da qualcuno sollevate – di possibile invasione da parte del Sindaco dei poteri del Consiglio comunale (circa il rapporto tra provvedimenti del Sindaco ex art. 54 e regolamento di polizia comunale) e, sotto altro profilo, di invasione dei poteri dei dirigenti (circa il carattere non solo contingibile e urgente, ma anche di ordinaria “gestione” della sicurezza urbana, che i provvedimenti del Sindaco ex art. 54 possono rivestire).

Quanto ad entrambe le questioni, si deve considerare che i normali poteri del Comune possono riguardare solo la “polizia amministrativa” e non già l'ordine e la sicurezza pubblica, sicché gli interventi riguardanti questa ultima materia non possono che essere esercitati dal Sindaco quale ufficiale di Governo.

Peraltro, si può notare che – al di là della titolarità delle competenze – il nuovo art. 54 del t.u.e.l. permette interventi contestuali e correlati che saldano “ordine e sicurezza pubblica” e “polizia amministrativa” tutte le volte in cui la fattispecie si presenti attinente al primo profilo ma con ricadute o influssi anche riguardo al secondo. In altre parole, l'odierna attribuzione di poteri consente la messa in opera di interventi per i quali i poteri di polizia amministrativa non sarebbero sufficienti e per i quali un solo intervento di ordine e sicurezza pubblica potrebbe tradursi in un esercizio meno organico (integrato) delle competenze.

La saldatura ed il raccordo tra interventi di pubblica sicurezza ed interventi di polizia amministrativa, emerge molto nettamente anche nella norma sulla collaborazione della polizia municipale e provinciale nell'ambito dei piani

coordinati di controllo del territorio: l'art. 7 del d.l. n. 92 conv. in legge n. 125 del 2008 <sup>(3)</sup>.

Pertanto, anche le polizie locali (normalmente preposte alla polizia amministrativa) concorrono all'ordine e sicurezza pubblica cooperando e collaborando con le Forze di polizia statali <sup>(4)</sup>.

E' chiaro che, nell'evoluzione del sistema, l'art. 54 del t.u.e.l. dovrà essere accompagnato da ulteriori misure legislative, ma esso deve oggi essere valutato con favore perché contiene norme appropriate e coerenti con l'ordinamento amministrativo e per questo la sua applicazione dovrebbe aversi senza avventurismi o timidezze, ma con la consapevolezza della particolare doverosità dell'azione amministrativa per l'ordine e la sicurezza pubblica.

---

<sup>(\*)</sup> Relazione al Convegno "Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008", Bologna 25 settembre 2008, organizzato dalla Prefettura di Bologna e dall'Università degli Studi-Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica.

<sup>(1)</sup> "Art. 54 - *Attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale.* // 1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende: a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica; b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto. // 2. Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza. // 3. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica. // 4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione. // 4-bis. Con decreto del Ministro dell'interno è disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana. // 5. Qualora i provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento. // 5-bis. Il sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato. // 6. 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 o per motivi di sicurezza urbana, 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. // 7. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 è rivolta a persone determinate e queste

---

non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi. // 8. Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di cui al presente articolo. // 9. Nell'ambito delle funzioni di cui al presente articolo, il prefetto può disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale. // 10. Nelle materie previste dai commi 1 e 3, nonché dall'articolo 14, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni. // 11. Nelle fattispecie di cui ai commi 1, 3 e 4, nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni previste dal comma 10, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento. // 12. Il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal presente articolo da parte del sindaco”.

(<sup>2</sup>) "Art. 7 - *Collaborazione della polizia municipale e provinciale nell'ambito dei piani coordinati di controllo del territorio.* // 1. I piani coordinati di controllo del territorio di cui al comma 1 dell'articolo 17 della legge 26 marzo 2001, n. 128, che possono realizzarsi anche per specifiche esigenze dei comuni diversi da quelli dei maggiori centri urbani, determinano i rapporti di reciproca collaborazione fra i contingenti di personale della polizia municipale e provinciale e gli organi di Polizia dello Stato. // 2. Con decreto da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della difesa, determina le procedure da osservare per assicurare, nel corso dello svolgimento di tali piani coordinati di controllo del territorio, le modalità di raccordo operativo tra la polizia municipale, la polizia provinciale e gli organi di Polizia dello Stato”.

(<sup>3</sup>) Per quanto concerne il controllo del territorio si devono segnalare anche le disposizioni di cui all'art. 7-bis del d.l. n. 92 conv. in l. n. 125 del 2008. Non essendo specificamente relative al tema qui trattato non si procede al relativo approfondimento, ma si ritiene comunque utile una segnalazione della parte principale: "1. Per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, ove risulti opportuno un accresciuto controllo del territorio, può essere autorizzato un piano di impiego di un contingente di personale militare appartenente alle Forze armate, preferibilmente carabinieri impiegati in compiti militari o comunque volontari delle stesse Forze armate specificatamente addestrati per i compiti da svolgere. Detto personale è posto a disposizione dei prefetti delle province comprendenti aree metropolitane e comunque aree densamente popolate, ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121, per servizi di vigilanza a siti e obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia. Il piano può essere autorizzato per un periodo di sei mesi, rinnovabile per una volta, per un contingente non superiore a 3.000 unità. // 1-bis. Ai fini e con le medesime modalità di cui al comma 1, nelle aree ove si ritiene necessario assicurare, in presenza di fenomeni di emergenza criminale, un più efficace controllo del territorio è autorizzato, fino al 31 dicembre 2008, l'impiego di un contingente di 500 militari delle Forze armate. // 2. Il piano di impiego del personale delle Forze armate di cui al comma 1 e 1-bis è adottato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa, sentito il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica integrato dal Capo di stato maggiore della difesa e previa informazione al Presidente del Consiglio dei Ministri. Il Ministro dell'interno riferisce in proposito alle competenti Commissioni parlamentari. // *omissis* ”.

(<sup>4</sup>) In questa prospettiva si deve segnalare anche l'art. 8 del d.l. n. 92 conv. in l. n. 125 del 2008, concernente l'accesso della polizia municipale al Centro di elaborazione dati del Ministero dell'interno.