

This is the peer reviewed version of the following article:

L sicurezza urbana nel prisma del sistema punitivo / Pighi, Giorgio. - In: LA LEGISLAZIONE PENALE. - ISSN 2421-552X. - (2018), pp. 1-55.

*Terms of use:*

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

14/05/2026 22:14

(Article begins on next page)

**DECRETO LEGGE 20 FEBBRAIO 2017 N. 14, coordinato con la legge di conversione 18 aprile 2017 n. 48, recante: “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città” (in GU n. 42 del 20.02.2017)**

## **Capo I**

### **Collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana**

#### **Sezione I**

##### **Sicurezza integrata**

###### **Art. 1 - Oggetto e definizione**

- 1. La presente Sezione disciplina, anche in attuazione dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione, modalità e strumenti di coordinamento tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano ed enti locali in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata.*
- 2. Ai fini del presente decreto, si intende per sicurezza integrata l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali.*
- 2-bis. Concorrono alla promozione della sicurezza integrata gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle 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.*

###### **Art. 2 - Linee generali per la promozione della sicurezza integrata**

- 1. Ferme restando le competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata sono adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Unificata e sono rivolte, prioritariamente, a coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale, nei seguenti settori d'intervento:*
  - a) scambio informativo, per gli aspetti di interesse nell'ambito delle rispettive attribuzioni istituzionali, tra la polizia locale e le forze di polizia presenti sul territorio;*
  - b) interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con le sale operative delle forze di polizia e regolamentazione dell'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività soggette a rischio;*

*c) aggiornamento professionale integrato per gli operatori della polizia locale e delle forze di polizia.*

*1-bis. Le linee generali di cui al comma 1 tengono conto della necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate.*

### **Art. 3 - Strumenti di competenza dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano**

*1. In attuazione delle linee generali di cui all'art. 2, lo Stato e le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano possono concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale.*

*2. Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, anche sulla base degli accordi di cui al comma 1, possono sostenere, nell'ambito delle proprie competenze e funzioni, iniziative e progetti volti ad attuare interventi di promozione della sicurezza integrata nel territorio di riferimento, ivi inclusa l'adozione di misure di sostegno finanziario a favore dei comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa.*

*3. Lo Stato, nelle attività di programmazione e predisposizione degli interventi di rimodulazione dei presidi di sicurezza territoriale, anche finalizzati al loro rafforzamento nelle zone di disagio e di maggiore criticità, tiene conto di quanto emerso in sede di applicazione degli accordi di cui al comma 1.*

*4. Lo Stato e le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano individuano, anche in sede di Conferenza Unificata, strumenti e modalità di monitoraggio dell'attuazione degli accordi di cui al comma 1.*

## **Sezione II**

### **Sicurezza urbana**

#### **Art. 4 – Definizione**

*1. Ai fini del presente decreto, si intende per sicurezza urbana il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni.*

### **Art. 5 - Patti per l'attuazione della sicurezza urbana**

1. *In coerenza con le linee generali di cui all'art. 2, con appositi patti sottoscritti tra il prefetto ed il sindaco, nel rispetto di linee guida adottate, su proposta del Ministro dell'interno, con accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, possono essere individuati, in relazione alla specificità dei contesti, interventi per la sicurezza urbana, tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano.*

2. *I patti per la sicurezza urbana di cui al comma 1 perseguono, prioritariamente, i seguenti obiettivi:*

a) *prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado, anche coinvolgendo, mediante appositi accordi, le reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini e favorendo l'impiego delle forze di polizia per far fronte ad esigenze straordinarie di controllo del territorio, nonché attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza;*

b) *promozione e tutela della legalità, anche mediante mirate iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita, compresi l'occupazione arbitraria di immobili e lo smercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la prevenzione di altri fenomeni che comunque comportino turbativa del libero utilizzo degli spazi pubblici;*

c) *promozione del rispetto del decoro urbano, anche valorizzando forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti, finalizzate a coadiuvare l'ente locale nell'individuazione di aree urbane su cui insistono plessi scolastici e sedi universitarie, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, da sottoporre a particolare tutela ai sensi dell'art. 9, comma 3;*

c-bis) *promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale, in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.*

2-bis. *I patti di cui al presente articolo sono sottoscritti tra il prefetto e il sindaco, anche tenendo conto di eventuali indicazioni o osservazioni acquisite da associazioni di categoria comparativamente più rappresentative.*

2-ter. *Ai fini dell'installazione di sistemi di videosorveglianza di cui al comma 2, lettera a), da parte dei comuni, è autorizzata la spesa di 7 milioni di euro per l'anno 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2017-2019, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2017, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.*

2-quater. *Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge*

di conversione del presente decreto, sono definite le modalità di presentazione delle richieste da parte dei comuni interessati nonché i criteri di ripartizione delle risorse di cui al comma 2-ter sulla base delle medesime richieste.

2-quinquies. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

### **Art. 6 - Comitato metropolitano**

1. Fermo restando quanto previsto dall'art. 20 della legge 10 aprile 1981, n. 121, per l'analisi, la valutazione e il confronto sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio della città metropolitana, è istituito un comitato metropolitano, copresieduto dal prefetto e dal sindaco metropolitano, cui partecipano, oltre al sindaco del comune capoluogo, qualora non coincida con il sindaco metropolitano, i sindaci dei comuni interessati. Possono altresì essere invitati a partecipare alle riunioni del comitato metropolitano soggetti pubblici o privati dell'ambito territoriale interessato.

2. Per la partecipazione alle riunioni non sono dovuti compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

### **Art. 7 - Ulteriori strumenti e obiettivi per l'attuazione di iniziative congiunte**

1. Nell'ambito degli accordi di cui all'art. 3 e dei patti di cui all'art. 5, possono essere individuati specifici obiettivi per l'incremento dei servizi di controllo del territorio e per la sua valorizzazione. Alla realizzazione degli obiettivi di cui al primo periodo possono concorrere, sotto il profilo del sostegno strumentale, finanziario e logistico, ai sensi dell'art. 6-bis, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, enti pubblici, anche non economici, e soggetti privati, ferma restando la finalità pubblica dell'intervento.

1-bis. Al fine di conseguire una maggiore diffusione delle iniziative di sicurezza urbana nel territorio, nonché per ulteriori finalità di interesse pubblico, gli accordi e i patti di cui al comma 1 possono riguardare progetti proposti da enti gestori di edilizia residenziale ovvero da amministratori di condomini, da imprese, anche individuali, dotate di almeno dieci impianti, da associazioni di categoria ovvero da consorzi o da comitati comunque denominati all'uopo costituiti fra imprese, professionisti o residenti per la messa in opera a carico di privati di sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati, dotati di software di analisi video per il monitoraggio attivo con invio di allarmi automatici a centrali delle forze di polizia o di istituti di vigilanza privata convenzionati. A decorrere dall'anno 2018, i comuni possono deliberare detrazioni dall'imposta municipale propria (IMU) o dal tributo per i servizi indivisibili (TASI) in favore dei soggetti che assumono a proprio carico quote degli oneri di investimento, di manutenzione e di gestione dei sistemi tecnologicamente avanzati realizzati in base ad accordi o patti ai sensi del periodo precedente.

2. Nei casi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché, ove possibile, le previsioni dell'art. 119 del testo

unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2-bis. Per il rafforzamento delle attività connesse al controllo del territorio e al fine di dare massima efficacia alle disposizioni in materia di sicurezza urbana contenute nel presente provvedimento, negli anni 2017 e 2018 i comuni che, nell'anno precedente, hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, possono assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale nel limite di spesa individuato applicando le percentuali stabilite dall'art. 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, alla spesa relativa al personale della medesima tipologia cessato nell'anno precedente, fermo restando il rispetto degli obblighi di contenimento della spesa di personale di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le cessazioni di cui al periodo precedente non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale secondo la percentuale di cui all'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

2-ter. Al personale della polizia locale si applicano gli istituti dell'equo indennizzo e del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio. Agli oneri derivanti dal primo periodo del presente comma, valutati in 2.500.000 euro annui a decorrere dall'anno 2017, si provvede mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, vengono stabiliti i criteri e le modalità di rimborso delle spese sostenute dai comuni per la corresponsione dei benefici di cui al presente comma.

2-quater. Ai fini degli accertamenti di cui al comma 2-ter, si applicano le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461. Le commissioni che svolgono i predetti accertamenti operano nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

2-quinquies. Le disposizioni di cui al comma 2-ter si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

2-sexies. Agli oneri valutati di cui al comma 2-ter del presente articolo si applica l'art. 17, commi da 12 a 12-quater, della legge 31 dicembre 2009, n. 196; al verificarsi degli scostamenti di cui al citato comma 12, si provvede alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'interno con le modalità previste dal comma 12-bis. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

## **Art. 8 - Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267**

1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'art. 50:

1. al comma 5, dopo il primo periodo, è aggiunto il seguente: «Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.»;

2. dopo il comma 7 è inserito il seguente: «7-bis. Il Sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, nel rispetto dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, può disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.»;

2-bis. dopo il comma 7-bis è inserito il seguente: «7-ter. Nelle materie di cui al comma 5, secondo periodo, i comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente testo unico.»;

b) all'art. 54, il comma 4-bis è sostituito dal seguente:

«4-bis. 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 o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano 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.».

2. (soppresso).

## **Capo II**

### **Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano**

#### **Art. 9 - Misure a tutela del decoro di particolari luoghi**

1. Fatto salvo quanto previsto dalla vigente normativa a tutela delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico

locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato, nelle forme e con le modalità di cui all'art. 10, l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto.

2. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dagli articoli 688 e 726 del Codice penale e dall'art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, nonché dall'art. 7, comma 15-bis, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, il provvedimento di allontanamento di cui al comma 1 del presente articolo è disposto altresì nei confronti di chi commette le violazioni previste dalle predette disposizioni nelle aree di cui al medesimo comma.

3. Fermo il disposto dell'art. 52, comma I-ter, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, i regolamenti di polizia urbana possono individuare aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico, alle quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo.

4. Per le violazioni di cui al comma 1, fatti salvi i poteri delle autorità di settore aventi competenze a tutela di specifiche aree del territorio, l'autorità competente è il sindaco del comune nel cui territorio le medesime sono state accertate, che provvede ai sensi degli articoli 17 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689. I proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative irrogate sono devoluti al comune competente, che li destina all'attuazione di iniziative di miglioramento del decoro urbano.

### **Art. 10 - Divieto di accesso**

1. L'ordine di allontanamento di cui all'art. 9, comma 1, secondo periodo e comma 2, è rivolto per iscritto dall'organo accertatore, individuato ai sensi dell'art. 13 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In esso sono riportate le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato ed è specificato che ne cessa l'efficacia trascorse quarantotto ore dall'accertamento del fatto e che la sua violazione è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria applicata ai sensi dell'art. 9, comma 1, aumentata del doppio. Copia del provvedimento è trasmessa con immediatezza al questore competente per territorio con contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.

2. Nei casi di reiterazione delle condotte di cui all'art. 9, commi 1 e 2, 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.

3. La durata del divieto di cui al comma 2 non può comunque essere inferiore a sei mesi, né superiore a due anni, qualora le condotte di cui all'art. 9, commi 1 e 2, risultino commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio. Qualora il responsabile sia soggetto minorenni, il questore ne dà notizia al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

4. In relazione al provvedimento di cui al comma 3 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

5. Nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi o nelle aree di cui all'art. 9, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'osservanza del divieto, imposto dal giudice, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati.

6. Ai fini dell'applicazione del presente articolo e dell'art. 9, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dell'interno determina i criteri generali volti a favorire il rafforzamento della cooperazione, informativa ed operativa, e l'accesso alle banche dati, tra le Forze di polizia, di cui all'art. 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e i Corpi e servizi di polizia municipale, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

6-bis. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i livelli di accesso alle banche dati di cui al comma 6, anche al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza finanziaria di cui al medesimo comma 6.

6-ter. Le disposizioni di cui ai commi i -ter e 1 -quater dell'art. 8 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, hanno efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto fino al 30 giugno 2020.

6-quater. Nel caso di reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto ai sensi dell'art. 380 del codice di procedura penale, quando non è possibile procedere immediatamente all'arresto per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, si considera comunque in stato di flagranza ai sensi dell'art. 382 del medesimo codice colui il quale, sulla base di documentazione video fotografica dalla quale emerga inequivocabilmente il fatto, ne risulta autore, sempre che l'arresto sia compiuto non oltre il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, entro le quarantotto ore dal fatto. Le disposizioni del presente comma hanno efficacia dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto fino al 30 giugno 2020.

### **Art. 11 - Disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili**

1. Il prefetto, nella determinazione delle modalità esecutive di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria concernenti occupazioni arbitrarie di immobili, nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 13 della legge 10 aprile 1981, n. 121, impartisce, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, disposizioni per prevenire, in relazione al numero degli immobili da sgomberare, il pericolo di possibili turbative per l'ordine e la sicurezza

*pubblica e per assicurare il concorso della Forza pubblica all'esecuzione di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria concernenti i medesimi immobili.*

*2. Le disposizioni di cui al comma 1 definiscono l'impiego della Forza pubblica per l'esecuzione dei necessari interventi, secondo criteri di priorità che, ferma restando la tutela dei nuclei familiari in situazioni di disagio economico e sociale, tengono conto della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica negli ambiti territoriali interessati, dei possibili rischi per l'incolumità e la salute pubblica, dei diritti dei soggetti proprietari degli immobili, nonché dei livelli assistenziali che devono essere in ogni caso garantiti agli aventi diritto dalle Regioni e dagli enti locali.*

*3. L'eventuale annullamento, in sede di giurisdizione amministrativa, dell'atto con il quale sono state emanate le disposizioni di cui al comma 1, può dar luogo, salvi i casi di dolo o colpa grave, esclusivamente al risarcimento in forma specifica, consistente nell'obbligo per l'amministrazione di disporre gli interventi necessari ad assicurare la cessazione della situazione di occupazione arbitraria dell'immobile.*

*3-bis. All'art. 5 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, dopo il comma 1-ter è aggiunto il seguente:*

*«1-quater. Il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1-bis, a tutela delle condizioni igienico-sanitarie».*

#### **Art. 12 - Disposizioni in materia di pubblici esercizi**

*1. Nei casi di reiterata inosservanza delle ordinanze emanate, nella stessa materia, ai sensi dell'art. 50, commi 5 e 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dal presente decreto, può essere disposta dal questore l'applicazione della misura della sospensione dell'attività per un massimo di quindici giorni, ai sensi dell'art. 100 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773.*

*2. All'art. 14-ter, comma 2, della legge 30 marzo 2001, n. 125, dopo la parola: «vende» sono inserite le seguenti: «o somministra» e le parole: «per tre mesi» sono sostituite dalle seguenti: «da quindici giorni a tre mesi».*

#### **Art. 12 bis - Modifica all'art. 100 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773**

*1. All'art. 100, primo comma, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, dopo le parole: «di un esercizio» sono inserite le seguenti: «, anche di vicinato»,».*

#### **Art. 13 - Ulteriori misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici o aperti al pubblico e di pubblici esercizi**

*1. Nei confronti delle persone condannate con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, di cui all'art. 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della*

Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'art. 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287, 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.

2. Il divieto di cui al comma 1 non può avere durata inferiore ad un anno, né superiore a cinque. Il divieto è disposto individuando modalità applicative compatibili con le esigenze di mobilità, salute, lavoro e studio del destinatario dell'atto.

3. Nei casi di cui al comma 1, il questore, nei confronti dei soggetti già condannati negli ultimi tre anni con sentenza definitiva, può altresì disporre, per la durata massima 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 territorialmente competente; 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.

4. In relazione al provvedimento di cui al comma 3 si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

5. I divieti di cui al comma 1 possono essere disposti anche nei confronti di soggetti minori di diciotto anni che hanno compiuto il quattordicesimo anno di età. Il provvedimento è notificato a coloro che esercitano la responsabilità genitoriale.

6. Salvo che il fatto costituisca reato, per la violazione dei divieti di cui ai commi 1 e 3 si applicano, con provvedimento del prefetto, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, 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.

7. Nei casi di condanna per i reati di cui al comma 1 commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'art. 5 della legge 25 agosto 1991, n. 287, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'imposizione del divieto di accedere in locali pubblici o pubblici esercizi specificamente individuati.

#### **Art. 14 - Numero Unico Europeo 112**

1. Per le attività connesse al numero unico europeo 112 e alle relative centrali operative realizzate in ambito regionale secondo le modalità definite con i protocolli d'intesa adottati ai sensi dell'art. 75-bis, comma 3, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, le Regioni che hanno rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, possono bandire, nell'anno successivo, procedure concorsuali finalizzate all'assunzione, con contratti di lavoro a tempo indeterminato, di un contingente massimo di personale determinato in proporzione alla popolazione residente in ciascuna Regione, sulla base di un rapporto pari ad un'unità di personale ogni trentamila

residenti. A tal fine, le Regioni possono utilizzare integralmente i risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019 finalizzate alle assunzioni, in deroga alle previsioni dell'art. 1, comma 228, primo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

*1-bis. Le procedure concorsuali finalizzate alle nuove assunzioni di cui al comma 1 sono subordinate alla verifica dell'assenza di personale in mobilità o in esubero nell'ambito della medesima amministrazione con caratteristiche professionali adeguate alle mansioni richieste.*

### **Art. 15 - Integrazione della disciplina sulle misure di prevenzione personali**

1. Al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'art. 1, comma 1, lettera c), dopo le parole: «sulla base di elementi di fatto», sono inserite le seguenti: «, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa»;

b) all'art. 6, dopo il comma 3, è aggiunto il seguente: «3-bis. Ai fini della tutela della sicurezza pubblica, gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale possono essere disposti, con il consenso dell'interessato ed accertata la disponibilità dei relativi dispositivi, anche con le modalità di controllo previste all'art. 275-bis del codice di procedura penale.».

### **Art. 16 - Modifica all'art. 639 del codice penale**

1. All'art. 639 del codice penale, dopo il quarto comma è aggiunto il seguente: «Con la sentenza di condanna per i reati di cui al secondo e terzo comma il giudice, ai fini di cui all'art. 165, primo comma, può disporre l'obbligo di ripristino e di ripulitura dei luoghi ovvero, qualora ciò non sia possibile, l'obbligo di sostenerne le spese o di rimborsare quelle a tal fine sostenute, ovvero, se il condannato non si oppone, la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate nella sentenza di condanna.».

### **Art. 16 bis - Parcheggiatori abusivi**

1. Il comma 15-bis dell'art. 7 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, è sostituito dal seguente:

«15-bis. Salvo che il fatto costituisca reato, coloro che esercitano abusivamente, anche avvalendosi di altre persone, ovvero determinano altri ad esercitare abusivamente l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 1.000 a euro 3.500. Se nell'attività sono impiegati minori, o nei casi di reiterazione, la sanzione amministrativa pecuniaria è aumentata del doppio. Si applica, in ogni caso, la sanzione accessoria della confisca delle somme percepite, secondo le modalità indicate al titolo VI, capo I, sezione II.».

### Art. 17 - Clausola di neutralità finanziaria

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

### Art. 18 - Entrata in vigore

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

## LA SICUREZZA URBANA NEL PRISMA DEL SISTEMA PUNITIVO

di Giorgio Pighi

(Professore associato di diritto penale, Università di Modena e Reggio Emilia)

SOMMARIO: 1. La sicurezza integrata: interventi reattivi e proattivi. – 2. La Conferenza unificata e le linee generali per la promozione della sicurezza integrata. – 3. La ridefinizione del ruolo delle Regioni e degli enti locali nelle politiche di sicurezza urbana. – 4. La definizione di sicurezza urbana. Le politiche di sicurezza urbana. – 5. I patti per l'attuazione della sicurezza urbana: la scelta della conferenza stato-città per approvarli. – 6. I reati che incidono sulla sicurezza urbana: «la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio. – 7. I reati richiamati nella definizione di sicurezza urbana. – 8. Il comitato metropolitano. – 9. Gli ulteriori contenuti degli accordi stato-regione e dei patti per la sicurezza. – 10. Le ordinanze per la sicurezza urbana adottate dal sindaco come responsabile della comunità locale. – 11. Le ordinanze per la sicurezza urbana adottate dal sindaco quale ufficiale di governo. – 12. I regolamenti comunali in materia di sicurezza e polizia urbana. – 13. Misure a tutela del decoro di particolari luoghi: il c.d. "Daspo urbano". – 14. Le disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili. – 15. Le disposizioni in materia di pubblici esercizi, locali pubblici e aperti al pubblico. – 16. Obblighi della sospensione condizionale della pena e sicurezza urbana per condannati per reati commessi in particolari luoghi e per reati di droga, per i *Writer* e per i parcheggiatori abusivi. – 17. Le norme specifiche dell'ultima parte della legge.

1. Il d.l. 20.2.2017 n. 14 convertito nella l. 18.4.2017 n. 48 recante «*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*» vuole essere il punto di riferimento normativo sul controverso contributo degli enti locali, in particolare dei Comuni, alle politiche per la sicurezza urbana e per la salvaguardia della tranquillità diffusa, con particolare riguardo agli interventi di protezione da rischi, criticità, comportamenti indesiderabili e reati - soprattutto patrimoniali o violenti - che peggiorano la vivibilità, la convivenza, le relazioni e il senso di protezione individuale e collettiva delle persone che vivono nei loro territori.

Le norme sulla sicurezza urbana intendono rafforzare la tutela di questa particolare condizione della vita sociale con un approccio molto diverso da quello incentrato sulla *tutela dei beni* proprio del diritto penale e, conseguentemente, procedono alla *disciplina di istituti specifici*, chiamati a occuparsi dei comportamenti umani come fonte di situazioni indesiderabili che si affiancano ai reati, il cui compito è perseguire i fatti offensivi.

Per garantire la sicurezza urbana, in alcuni casi, possono essere necessarie compressioni della libertà individuale, tese non tanto a contrastare contenuti lesivi dei comportamenti, quanto a contenere i fattori critici della condizione diffusa in esame. La maggiore o minore significatività per le condizioni di sicurezza urbana, in questi casi, esprime valutazioni prevalentemente sociali di fenomeni degenerativi strutturali, come le periferie degradate, il deterioramento del patrimonio pubblico e privato per incuria e vandalismo, gli eccessi e i rischi notturni, gli abusi di sostanze, il formarsi di luoghi - rifugio per gli emarginati, gli assembramenti fuori controllo, ecc., e dunque epifenomeni di grandi contraddizioni in atto, quali l'incertezza economica che convive col benessere, il difficile inserimento delle giovani generazioni rimarcato da grandi disuguaglianze, la marginalità estrema nelle povertà e nelle migrazioni, la crisi del *welfare state*, le carenze e la disomogeneità delle istituzioni educative, la crisi della rappresentanza, ecc. (1).

Sin dai primi articoli la nuova legge compie lo sforzo apprezzabile di descrivere le situazioni che innervano la perdita della tranquillità diffusa alle quali le politiche di sicurezza urbana cercano di fare fronte, per dare maggiore concretezza contenutistica alla vivibilità e al decoro, evidenziati nella definizione dell'art. 4. I fattori che fanno venire meno la sicurezza urbana si presentano, di volta in volta, nella loro attitudine a inficiare il «*benessere delle comunità territoriali*» (art. 1), a rendere necessario il «*controllo delle aree e delle attività soggette a rischio*» (art. 2 co. 1 lett. b), a comportare la «*necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate*» (art. 2 co. 1 bis), ovvero rilevano nel loro indurre fenomeni di *criminalità diffusa* (art. 3 co. 2) o nell'imporre il rafforzamento del presidio di polizia «*nelle zone di disagio e di maggiore criticità*» (art. 3 co. 3).

Il tema che prevale per importanza sugli altri nelle politiche di sicurezza urbana, già con questo primo approccio introduttivo, è la *sicurezza integrata* (art. 2), che evidenzia tutta la problematicità di questa e - spesso - di ogni *collaborazione interistituzionale*. Essa è chiamata a svilupparsi in azioni che determinano convergenze tra più politiche e soggetti pubblici, per orientarli verso un solo obiettivo, la *sicurezza urbana* (art. 4), intesa come *condizione da perseguire e raggiungere* all'esito di tali azioni. Tra gli obiettivi ambiziosi coltivati dagli orientamenti più attenti alla sua salvaguardia come bene pubblico attento alla qualità della vita, si guarda oramai apertamente, a questo proposito, alla *coproduzione della sicurezza urbana* (2)

---

<sup>1</sup> Sul punto: M. Pelissero, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *DPP* 2017, 845 ss.

<sup>2</sup> Cfr.: EFUS, *Security, Democracy & cities: Coproducing urban security policies. Manifesto 2017*, in *La legislazione penale* ISSN: 2421-552X

Il perseguimento di quest'ultima comporta azioni eterogenee, sia di *sicurezza pubblica* che di *sicurezza sociale*, chiamate a incidere con le modalità loro proprie e caratterizzanti, profondamente differenti fra loro, su rischi e criticità e su fenomeni e fattori che possono comprometterle. Spesso i tratti insicuri di una città o di un territorio sono evidenti solo descrivendo i concreti fenomeni, ed è assai problematico definire le azioni che risulteranno complessivamente più utili e propizie perché capaci, o ritenute verosimilmente capaci di migliorare il senso di protezione della comunità, la qualità della vita, la convivenza e le relazioni nelle città e di prevenirne il peggioramento <sup>(3)</sup>.

Gli strumenti, altrettanto eterogenei, per realizzare queste finalità sono disciplinati da leggi statali e da leggi regionali, a seconda delle materie alle quali afferiscono ai sensi dell'art. 117 Cost. e devono rimanere nei limiti della riserva relativa di legge <sup>(4)</sup>, qualora assumano contenuti di «prestazione personale o patrimoniale» (art. 23 Cost.).

Il perseguimento della sicurezza urbana comporta due tipologie d'interventi. Quelli *proattivi*, tesi a modificare le caratteristiche della vita sociale e a *migliorare* le concrete situazioni, la convivenza e le relazioni, di regola privi di costrizione e imposizione e che si manifestano come attività amministrativa diretta dello Stato, delle Regioni e dei Comuni e si concretizzano in azioni dirette sui fattori problematici e gli *interventi reattivi*, invece, che tendono a *rimarcare la riprovazione e la dannosità* dei comportamenti, assicurandone e imponendone il rispetto attraverso obblighi e divieti, rafforzati dagli strumenti punitivi e coercitivi previsti dalle leggi statali o da quelle regionali <sup>(5)</sup>.

---

[www.efus.eu](http://www.efus.eu). Il tema è approfondito alla nota (25).

<sup>3</sup> La circolare del ministro dell'interno «Attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, introdotti dal d.l. 20.2.2017 n. 142 convertito, con modificazioni, dalla l. 18.4.2017 n. 48» fu emanata il 18 luglio 2017 e si sofferma sul tema della collaborazione interistituzionale definendo i «due piani di intervento: quello della sicurezza integrata e quello della sicurezza urbana che trovano la loro puntuale definizione negli artt. 1 e 4. Il "segmento" della sicurezza integrata è il "terreno" sul quale si realizza l'attuazione dei principi enunciati dall'art. 118, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento delle politiche, di competenza dello Stato e delle Regioni e Province Autonome, rilevanti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica. L'art. 1 precisa, infatti, che la sicurezza integrata è intesa come l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato e dalle Autonomie regionali e locali per concorrere, nell'ambito delle rispettive prerogative, all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità locali». La scelta del legislatore di disciplinare congiuntamente sia la funzione e sia la struttura del coordinamento, lascia spazi d'incertezza sulla portata di quest'ultima che si uniforma a due indicazioni tautologiche. Il coordinamento è «l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato e dalle Autonomie regionali e locali» e la realizzazione del coordinamento è il «concorrere, nell'ambito delle rispettive prerogative, all'attuazione di un sistema unitario e integrato».

<sup>4</sup> Il tema della riserva relativa di legge (art. 23 Cost.) è sviluppato da C. Cost., 4 aprile 2011 n. 115 in *GCos* 2011, 1581 ss. che dichiarò incostituzionale l'art. 54, co. 4 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, sostituito dall'art. 6 del d.l. 23.5.2008 n. 92, *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della l. 24.7.2008 n. 125 (c.d. "pacchetto sicurezza"), che consentiva di adottare ordinanze «anche contingibili e urgenti» e quindi anche nei casi ordinari. Sul punto: V. Cerulli Irelli, *Sindaco legislatore?*, ivi, 1600 ss. e D. Morana, *La rivincita dell'art. 23 Cost. sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dello Stato di diritto)*, ivi, 1606 ss.

<sup>5</sup> La fondamentale distinzione è sviluppata da M. Pavarini, *Sicurezza dalla criminalità e governo democratico della città*, in E. Dolcini – C.E. Paliero (a cura di), *Studi in onore di G. Marinucci*, Volume 1,

Quando gli interventi reattivi, di competenza delle Regioni, attuati direttamente o per mezzo degli enti locali, danno vita a funzioni di «*polizia amministrativa locale*», previste dall'art. 117 lett. h) Cost., sono tesi a rimuovere situazioni illegali e ad applicare le sanzioni amministrative, il sistema deve assumere correttamente la funzione di prevenzione generale. Le sanzioni sono applicate dalla stessa autorità alla quale competono gli interventi proattivi, sia pure attraverso funzionari diversi, per garantire imparzialità<sup>(6)</sup>. Gli illeciti amministrativi non devono però ridursi a strumento «pragmatico», usati allo scopo di realizzare la prevenzione generale, con attività di accertamento «a singhiozzo», più o meno pressanti a seconda dell'intensità dei fenomeni critici, per graduare la pressione al fine di modificare abitudini sociali distorte. Questo rappresenterebbe il loro stravolgimento a strumento, che trasformerebbe la prevenzione generale in fine concreto degli illeciti sanzionati, mentre questa deve essere la loro funzione, che tende a costruire un sistema adeguato di regole rispettate e fatte rispettare. Va rilevato che il ricorso continuo alle ordinanze, la cui trasgressione integra illecito amministrativo degenera facilmente nell'uso distorto, appena indicato, della prevenzione generale come fine immediato, *hic et nunc*.

La potestà regionale di perseguire con illeciti amministrativi gli obblighi e i divieti nelle materie di sua competenza, fa parte di un sistema unico di norme generali e speciali disciplinato dall'art. 9 della legge 689/81. Se concorrono norme statali, penali e amministrative, prevale sempre quella speciale anche quando quella generale integri un reato. Se concorrono una *disposizione penale* e una regionale che comporta sanzioni amministrative occorre distinguere. La regola della prevalenza della disposizione penale ha infatti un'eccezione: «*salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali*» nel qual caso prevale l'illecito amministrativo regionale. Occorre tuttavia rilevare che, assai frequentemente, il legislatore statale e quello regionale non riservano particolare cura nell'evitare incongrue e problematiche sovrapposizioni.

Il contenuto della norma sul rapporto di specialità, di applicazione non facile, appare finalizzato a evitare che le norme regionali specifiche possano essere vanificate da norme penali statali sussidiarie, costruite sul modello dell'art. 650 c.p.<sup>(7)</sup>.

La disciplina del concorso di norme non risolve pienamente le delicate interferenze tra gli illeciti penali e amministrativi previsti da leggi statali e gli illeciti amministrativi previsti da leggi regionali, specialmente nei casi in cui vi sia interferenza coi divieti dei regolamenti comunali e con l'inosservanza delle ordinanze del Sindaco. Questi ultimi infatti, sono illeciti amministrativi *in bianco* puniti dalla legge statale (art. 7-bis del

---

Milano 2006, 1019 ss.

<sup>6</sup> Sulla nozione di polizia amministrativa locale si veda: A. Chiappetti, *Polizia (diritto pubblico)*, in *ED*, XXXIV, Milano 1985, 120 ss. e G. Caia, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2000, I, 157 ss.

<sup>7</sup> C. Ruga Riva, *Inosservanza di provvedimenti dell'autorità e ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana. Nuove questioni, vecchi problemi*, in M. Bertolino, L. Eusebi, G. Forti, (a cura di), *Studi in onore di Mario Romano*, III, Napoli, 2011, 1685 ss.

Testo unico degli enti locali) <sup>(8)</sup> che, quando le leggi regionali intervengono con proprie sanzioni, portano sovente a *bis in idem* sostanziale, a fronte di un solo comportamento illecito, nel quadro di una giurisprudenza che largheggia nel riconoscere il concorso reale di norme <sup>(9)</sup>.

La legge di conversione del decreto-legge ha ricercato più solidi equilibri tra interventi reattivi e proattivi <sup>(10)</sup>.

Sono state meglio evidenziate le *azioni proattive* per la sicurezza urbana tese al *recupero del territorio degradato* disponendo (art. 1 co. 2-bis), che gli interventi di riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia concorrono a promuoverla. L'indicazione ha portata generale, anche se limita il riferimento agli interventi finanziati con il fondo di cui all'art. 1, co. 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 <sup>(11)</sup>. Per rafforzare questo particolare profilo degli interventi proattivi per la sicurezza urbana, il co. 1-bis dell'art. 2 precisa che

---

<sup>8</sup> D'ora in avanti Tuel. Si rinvia a G. Pighi, *Illecito amministrativo, divieti locali e sicurezza urbana. Dall'evoluzione tormentata agli sviluppi possibili*, in *CP*, 2015, 2464 ss.

<sup>9</sup> Sul punto: Cass. Civ. 16 febbraio 2009, n. 3745. «Non può ritenersi sussistente il concorso apparente di norme nel caso in cui fatti (accadimenti) ipotizzati dalla fattispecie astratta siano diversi nella loro materialità oppure quando la norma che regola un fatto (accadimento) contenga una clausola di riserva (in genere del tipo: "salvo che il fatto non sia preveduto come reato o non costituisca più grave reato - nel nostro caso illecito - da altra disposizione di legge") o, infine, se la norma che prevede una fattispecie di illecito faccia richiamo, solo quoad poenam (id est: quanto alla sanzione applicabile) ad altra norma prevedente diversa fattispecie». Il richiamo alla sola descrizione del fatto tipico, e quindi al medesimo "fatto giuridico", nei suoi elementi costitutivi, invece che al medesimo "fatto storico" al quale ha mostrato di essere sensibile la Corte europea dei diritti dell'uomo, senza nulla concedere alla sostanziale identità di bene giuridico tutelato o di disvalore sostanziale che l'illecito intende riprovare, porta la stessa sentenza ad affermare che «nel caso di plurime violazioni della legge e di concorso effettivo o reale (non apparente) di norme o di plurime violazioni della stessa norma, vige il principio generale del cumulo materiale (più azioni od omissioni) o formale (una sola azione od omissione) (sanciti, in materia penale dagli artt. 73 commi 1 e 3 e 81 co. 1 c.p.). Il cumulo materiale si esprime nel concetto tot crimina tot poenae e le conseguenze sanzionatorie possono essere attenuate nei soli casi previsti dal legislatore (concorso formale o continuazione)». La lettura strettamente penalistica dell'illecito amministrativo porta conseguentemente la Corte ad affermare che «la conferma di tali principi si rinviene, quanto alla materia delle sanzioni amministrative in generale, nella legge fondamentale che le regola (art. 8 legge n. 689/81)».

<sup>10</sup> Si veda: A. Manzione, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *Federalismi*, n.17/2017.

<sup>11</sup> L'art. 1, co. 140 della l. 11.12.2016 n. 232 (legge di bilancio per il 2017) ha istituito un Fondo (con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, 3.150 milioni per l'anno 2018, 3.500 milioni per l'anno 2019 e 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032), per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese nei settori di spesa relativi a: a) trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie; b) infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento fognatura e depurazione; c) ricerca; d) difesa del suolo, dissesto idrogeologico, risanamento ambientale e bonifiche; e) edilizia pubblica, compresa quella scolastica; f) attività industriali ad alta tecnologia e sostegno alle esportazioni; g) informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria; h) prevenzione del rischio sismico; i) investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia; l) eliminazione delle barriere architettoniche.

le linee generali dell'accordo sancito in Conferenza unificata *tengono conto* della necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate <sup>(12)</sup>.

La legge di conversione <sup>(13)</sup> attribuisce nuovi compiti alla Conferenza unificata per metterla in grado di definire in modo articolato la *collaborazione tra le forze di polizia statali e la polizia locale presenti sul territorio* con riguardo, in particolare: a) allo scambio informativo su ogni profilo d'interesse comune nell'ambito delle rispettive attribuzioni istituzionali; b) all'interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con quelle delle forze di polizia e alla regolamentazione dell'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività soggette a rischio; c) all'aggiornamento professionale integrato. L'art. 3 co. 2 dispone inoltre, in termini generici che avrebbero potuto essere più stringenti, che la programmazione, la predisposizione, il rafforzamento la rimodulazione dei presidi di sicurezza territoriale nelle zone di disagio e di maggiore criticità tenga conto di quanto emerso in sede di applicazione degli accordi presi in Conferenza unificata <sup>(14)</sup>.

L'impegno che grava sullo Stato, di tenere conto delle criticità emerse applicando gli accordi sanciti in conferenza unificata può comportare interventi correttivi, con particolare riguardo alla rimodulazione dei presidi di sicurezza territoriale (art. 2 co. 3). La norma non sviluppa e concretizza adeguatamente né l'aspirazione degli enti locali - spesso frustrata - di poter interloquire incisivamente sull'organico delle forze di polizia dello Stato presenti nei loro territori, né l'esigenza di poter «contare di più» nelle decisioni sul loro impiego, in particolare quando si tratti di azioni coordinate con la polizia locale, né l'esigenza di puntuale attenzione al loro punto di vista nel decidere su quali fenomeni critici intervenire, trattandosi di contributo insostituibile di conoscenze per la vicinanza con chi li subisce e per la più spiccata capacità di modulare le risposte da fornire a quelli strettamente locali.

Il quadro è completato dall'impegno dello Stato e delle Regioni a prevedere «*strumenti e modalità di monitoraggio dell'attuazione degli accordi*» riguardanti la mappatura e il governo del rischio, per fare in modo che gli impegni sottoscritti in conferenza unificata siano effettivamente mantenuti.

---

<sup>12</sup> Si veda l'accordo tra il Governo le Regioni e gli Enti locali ai sensi dell'articolo 9 co. 2 lett. c) del d. lgs 28 agosto 1997 n. 281 finalizzato alla determinazione delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata ai sensi dell'articolo 2 del d.l. 20.2.2017 n. 14 convertito con modificazioni dalla legge 18.4.2017 n. 48, approvato in Conferenza unificata il 24 gennaio 2018, in [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it). Il punto sette del documento allegato all'accordo, sviluppa il tema dell'inclusione sociale e della prevenzione della criminalità attraverso la progettazione urbanistica e la promozione dell'uso sociale del territorio per migliorarne la fruibilità da parte della comunità e l'animazione degli spazi pubblici a fine di prevenzione.

<sup>13</sup> Si veda: C. Forte, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "D.A.SPO. urbano"*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 22 maggio 2017, 175 ss.

<sup>14</sup> Si veda: R. Cornelli, *Decreto sicurezza, un concetto pigliatutto poco mirato sui diritti*, in *GD* (13), 18 marzo 2017, 10 ss. Anche su questo tema si veda l'accordo sancito in conferenza unificata indicato alla nota (11), nel quale è particolarmente sviluppato il rapporto fra politiche di sicurezza urbana e coordinamento fra polizia locale e forze dell'ordine.

Il rischio del *dilettantismo interdisciplinare* è molto forte in tutti i campi in cui intervengono competenze e azioni eterogenee perché l'approccio stesso, orientato al migliore risultato possibile, rischia di trasformare la prevenzione generale da funzione insita negli strumenti giuridici del sistema sanzionatorio che motiva i consociati attraverso la minaccia di pena, in un susseguirsi di perseguimenti «pragmaticamente» preventivi, intesi come armi di contrasto *finalizzate* a perseguire i concreti responsabili per ottenere come *risultato efficace* il debellare singoli fenomeni <sup>(15)</sup>.

2. Nei primi tre articoli, la legge scioglie alcuni nodi conseguenti alla ritenuta incostituzionalità parziale delle prime e infelici norme sulla sicurezza urbana entrate in vigore nel 2008 <sup>(16)</sup>, quando l'espressione comparve per la prima volta nel nostro ordinamento <sup>(17)</sup>.

Il primo nodo, gravato dalle maggiori difficoltà di disciplina, è rappresentato dalle interferenze tra *sicurezza integrata* e *sicurezza urbana*, non risolvibile nel quadro della disciplina precedente che relegava la sicurezza urbana come articolazione interna della sicurezza pubblica. Nella più ampia nozione ora accolta, la legge può disciplinarle separatamente, cercando di contenere i margini di potenziale conflittualità tra governo nazionale della sicurezza pubblica e governo locale della sicurezza sociale.

In questo quadro, tuttavia lascia perplessi la scelta di individuare due sedi istituzionali diverse per le decisioni nazionali che riguardano la sicurezza urbana, che «speziano», per così dire, gli indirizzi unificanti dei quali devono tenere conto le politiche locali, suddivisi tra la Conferenza unificata e la Conferenza Stato - città.

La sede istituzionale che vede l'incontro degli attori coinvolti – Stato, Regioni ed enti locali – per sancire gli *accordi sulle linee generali per la promozione della sicurezza integrata* è la Conferenza unificata (art. 2) mentre la sede istituzionale per l'approvazione dei *Patti per la sicurezza* è la conferenza Stato-città e autonomie locali (art. 4), pur con la sottolineatura che questi ultimi devono essere adottati «*in coerenza con le linee generali*» degli accordi presi in Conferenza unificata.

La legge n. 48/2017, a fronte del complessivo problema della sicurezza urbana, non riesce totalmente a «ridefinire il ruolo» del governo locale e a razionalizzare la convergenza delle competenze di Stato, Regione ed enti locali. I contenuti della riforma del

<sup>15</sup> Si veda: M. Donini, *La scienza penale integrale fra utopia e limiti garantistici*, in S. Moccia – A. Cavaliere (a cura di), *Il modello integrato di scienza penale di fronte alle nuove questioni sociali*, Napoli 2016, 32 ss.

<sup>16</sup> O. Mazza – F. Viganò (a cura di), *Il "pacchetto sicurezza" 2009 (Commento al d.l. 23.2.2009 n. 11 conv. in l. 23.4.2009 n. 38 e alla l. 15.7.2009 n. 94)*, Torino 2009.

<sup>17</sup> Sul punto: A. Manzione, *Commento all'art. 6 del d.l. n. 92/2008, LP 2009*, 239 ss. Si veda: C. Cost., 4.4.2011 n. 115, cit. che dichiara incostituzionale l'art. 54, co. 4 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Precedentemente C. Cost. 24.6.2009 n. 196, in *GCos 2009*, 2249 ss. aveva delimitato l'oggetto della sicurezza urbana, introdotta nella disciplina del Tuel allora vigente, come articolazione della sola sicurezza pubblica, su ricorso in via principale della Provincia autonoma di Bolzano, affermando che le ordinanze del sindaco-ufficiale di governo, le uniche allora previste, non potevano riguardare la sicurezza urbana in termini di polizia amministrativa locale esercitata dai Comuni, poiché la competenza legislativa esclusiva delle regioni sulla materia non consente scorciatoie e le eventuali interferenze sono regolabili solo con legge statale, nel coordinamento voluto dall'art. 118 co. 3 Cost.

quinto titolo Cost. in tema di polizia amministrativa locale (art. 117) e di coordinamento (art. 118) sono assunti dalla nuova disciplina in modo eccessivamente riduttivo.

L'art. 117 lett. h) Cost. nel definire le competenze esclusive dello Stato, le articola in un'espressione - «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» - ritagliando una competenza legislativa esclusiva e residuale (e cioè "per sottrazione") delle Regioni. La polizia amministrativa locale comporta interventi delle Regioni realizzati direttamente o attraverso le Città metropolitane, le Province e i Comuni in forza di leggi regionali. L'art. 118 co. 3 dispone, in questo quadro, che i diversi attori, nazionali e locali, mettano a sistema le loro attribuzioni attraverso «forme di coordinamento» disciplinate dalla legge statale. La sicurezza urbana integrata deve muoversi nel quadro delineato dalla costituzione e l'art. 1 della legge n. 48/2017 richiama questa regola nell'art. 1 co. 1.

Quando il rapporto fra il sistema pubblico complessivamente inteso e le politiche locali che caratterizza la nostra democrazia, si manifesta come attività di polizia, abbandona, in base alla chiara indicazione contenuta nella costituzione, il legame privilegiato rigorosamente «centralista», incentrato su contrasto e contenimento delle trasgressioni e coinvolge, attraverso la polizia amministrativa locale, l'intero sistema delle autonomie con tutto il loro carico di attribuzioni orientate allo stato sociale. Le funzioni amministrative regionali, per assicurare protezione, benessere e coesione e per garantire i necessari equilibri nell'accesso alle opportunità e alla protezione sociale, intervengono non solo con azioni dirette, ma anche con poteri di polizia amministrativa, che garantiscono il rispetto delle norme e la corretta ed equilibrata integrazione tra le libertà individuali, i diritti personali e le attribuzioni del potere esecutivo, rafforzati dalla riserva di legge quando siano richieste prestazioni personali o patrimoniali.

3. Valorizzando le funzioni di polizia amministrativa locale esercitate dalle Regioni, direttamente o attraverso gli enti locali, gli «attori» istituzionali ai quali sono attribuiti i compiti più significativi, valorizzati dallo stato democratico, per favorire lo sviluppo sociale, affiancano alle esigenze di sicurezza pubblica quelle di sicurezza sociale, intesa nel significato più ampio. Le esigenze d'interventi di polizia riguardanti quest'ultima non si limitano a stigmatizzare fatti illeciti, ma *vivono nella società come facenti parte di un solo sistema*, teso al benessere sociale, pur nella necessaria autonomia dei due profili. Questa caratteristica, per numerose politiche, è condizione che realizza in modo effettivo e sostanziale, e non solo in termini astratti, la tutela della persona umana e che rimuove le disuguaglianze, garantendo *standard* e livelli di tutela attraverso cautele, procedure, protocolli, vincoli, limitazioni, regole, interventi autoritativi, ecc. <sup>(18)</sup>.

La legge delega n. 131/2003 che dà attuazione ad alcune modifiche costituzionali, consapevole della delicatezza e della complessità del problema della polizia amministrativa locale, prevedeva decreti legislativi attuativi in tempi molto stretti che avrebbero dovuto disciplinare, in particolare, il coordinamento introdotto in costituzione

---

<sup>18</sup> Si veda: A. Chiappetti, *Polizia (diritto pubblico)*, cit., 130.

nell'art. 118 co. 3. La puntualizzazione dell'oggetto e dei limiti della polizia amministrativa locale e la definizione delle competenze del legislatore regionale e degli istituti che avrebbero dovuto realizzare le «forme di coordinamento», devono rappresentare la base di un sistema efficace e coerente, che coinvolge lo Stato, le Regioni e gli enti locali nelle politiche di controllo sociale, fra le quali rientrano quelle di sicurezza urbana.

La mancata attuazione alla delega mantiene come riferimento il d. lgs. n. 112/1998, in forza del quale (art. 159) «*Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle Regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica*». La norma dispone inoltre che «*il servizio di polizia regionale e locale è disciplinato dalle leggi regionali e dai regolamenti degli enti locali, nel rispetto dei principi di cui al titolo V della parte II della Costituzione e della legislazione statale nelle materie alla stessa riservate*».

La disciplina della sicurezza urbana della nuova legge avrebbe potuto conferire un ruolo più incisivo alle Regioni. I patti non prevedono, infatti, il diretto coordinamento con le Regioni, ma devono semplicemente avere cura di rispettare gli accordi stabiliti in Conferenza unificata. Non sono formati col loro coinvolgimento, come aveva invece previsto l'importante disegno di legge «*Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, terzo co., della Costituzione, in materia di ordine pubblico, sicurezza e funzioni di polizia locale*»<sup>19</sup>), la cui relazione evidenziava la necessità di rendere più penetranti e dialettiche le relazioni, per superare le difficoltà di integrazione fra diversi livelli amministrativi.

L'aspettativa delle Regioni di vedersi riconoscere senza riserve il ruolo di coordinamento di «area vasta» per rendere uniformi sul loro territorio le politiche di sicurezza urbana, portò alcune leggi regionali a compiere «fughe in avanti». I problemi che sollevarono evidenziano alcuni tratti insoddisfacenti del coordinamento ora previsto.

La Corte costituzionale dichiarò illegittime alcune norme regionali, affermando, che la Regione non può dare vita ad autonome forme di coordinamento per rimediare alle lacune del legislatore statale. La Corte, in particolare, dichiarò illegittima la legge della Regione Marche che istituiva un proprio «comitato di indirizzo dell'osservatorio

---

<sup>19</sup> Si veda il d.d.l. n. 344 del Senato, 16<sup>a</sup> Legislatura, presentato il 6 maggio 2008, primo firmatario il sen. G. Barbolini, «*Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, terzo comma, Cost., in materia di ordine pubblico, sicurezza e funzioni di polizia locale*», in [www.senato.it](http://www.senato.it). La relazione sviluppa il profilo problematico indicato, affermando che «*il disegno di legge proposto si fonda e trae legittimità da quattro principi costituzionali: la competenza dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica (articolo 117 Cost.); la competenza legislativa delle Regioni in materia di polizia amministrativa (articolo 117 Cost.); la previsione di una legge nazionale di coordinamento tra le due materie (art. 118 Cost.); la disciplina statale delle funzioni essenziali dei comuni, nelle quali viene ricompresa la funzione di «polizia locale» (art. 117 Cost.). In particolare, per quanto riguarda l'art.118, terzo comma Cost., la proposta si configura come attuativa della Costituzione*».

regionale per le politiche integrate di sicurezza» inserendovi «alcuni organi dello Stato, in quanto in tal modo finiva col superare il limite costituito dai soggetti che ricadono all'interno della nozione di polizia amministrativa locale». Ritenne la Corte che la legge regionale non possa coordinare funzioni statali e regionali, prevedendo attribuzioni e composizioni di organismi che, invece, «*debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati*» anche se nulla «*esclude che si sviluppino auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali*».

Più recentemente la Corte (35/2011) dichiarò incostituzionale la previsione della legge sulla sicurezza urbana della Regione Basilicata che consentiva intese fra la stessa e i comuni per impiegare la polizia locale fuori dai territori comunali di appartenenza, per consentire «*funzioni di tutela della sicurezza urbana, intesa come necessario presupposto dello sviluppo economico e sociale e della salvaguardia della vita delle persone residenti nel territorio, perseguita attraverso la coniugazione delle attività di prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione*». Anche in questo caso la Corte sottolineò che le forme di coordinamento sono riservate alla legge statale e che i pur possibili interventi integrati possono discendere solo da accordi diretti fra enti ai diversi livelli, nei limiti della leale collaborazione dell'art. 120 Cost., con la conseguenza che l'attività «negoziale» non può essere imposta dalla legge regionale, se priva del supporto di quella statale.

L'orientamento della Corte è chiaro. In materia di sicurezza urbana è contrastante con la costituzione qualsiasi norma di legge regionale istituita che non rispetti il dettato secondo il quale «*la legge statale disciplina forme di coordinamento*» (art. 118 co.3) fra funzioni di ordine pubblico e sicurezza e funzioni di polizia amministrativa locale. Il limite è ora segnato - anche se solo in parte - dalla legge n. 48/2017.

4. La definizione di sicurezza urbana dell'art. 4 descrive, in un sistema unitario:

- la «*sicurezza urbana*» i cui *obiettivi* sono la vivibilità e il decoro, che presuppongono tranquillità, quiete, libero perseguimento delle opportunità individuali e diffuse, cura nel dare aspetto appropriato e dignitoso agli spazi pubblici e privati, correttezza di comportamenti e relazioni nella convivenza, assenza di criticità degradanti nella vita sociale e individuale, protezione dai rischi, coesione sociale, rispetto diffuso delle norme e prevenzione adeguata di marginalità, esclusione e criminalità <sup>(20)</sup>;

---

<sup>20</sup> La circolare ministeriale del 18.7. 2017 già richiamata alla nota (3), sottolinea che «*Tale provvedimento rappresenterà la cornice di riferimento, in coerenza con la quale dovranno muoversi le iniziative per la promozione della sicurezza integrata destinate a sostanzarsi in accordi diretti tra Stato e Regioni e Province Autonome e negli interventi, anche di sostegno finanziario, adottati dalle stesse Regioni in favore dei Comuni maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa. Specularmente, le coordinate d'azione in materia di sicurezza urbana troveranno la loro definizione in "linee guida", adottate con un accordo siglato, sempre su proposta del Ministro dell'interno, in sede di Conferenza Stato - Città e Autonomie locali. Lo strumento di attuazione sul territorio dei progetti di sicurezza urbana è rappresentato dagli appositi patti stipulati tra il Prefetto e il sindaco, i cui obiettivi di elezione sono individuati nella*

- le «politiche di sicurezza urbana» la cui funzione è promuovere la sicurezza urbana, sia rafforzando le condizioni di *benessere sociale* per garantire «protezione» da rischi e criticità, sia dando efficacia alla *organizzazione sociale* che li previene, con interventi che incidono su condizioni economiche, di vita e di lavoro, struttura e sviluppo urbano, adeguata coesione e regolazione della convivenza, riqualificazione e recupero di aree degradate, contenimento dei comportamenti contrari al buon vivere sociale e civile, inclusione sociale, prevenzione della criminalità, con particolare riguardo ai reati che offendono incolumità personale e il patrimonio, o che incidono negativamente sulle relazioni sociali.

Scelte e azioni del sistema pubblico che perseguono obiettivi sociali, sanitari, formativi, informativi, ecc. devono integrarsi fra loro per meglio regolare e organizzare la società, e per assumere come *obiettivo specifico* il raggiungimento e il mantenimento diffuso della sicurezza urbana. La complessiva attività giuridica e sociale previene l'insicurezza con la regolazione, il controllo, l'organizzazione, i servizi pubblici, la partecipazione e la cittadinanza attiva.

A fronte di rischi e criticità per la sicurezza urbana, il sistema pubblico deve interrogarsi costantemente sull'efficacia delle sue azioni, complessivamente intese, anche se nelle concrete rivendicazioni, deve confrontarsi con un senso comune assai diffuso, spesso usato strumentalmente, che considera l'insicurezza una condizione che richiama all'adozione di più severe sanzioni per chi trasgredisce gli obblighi. Gli istituti sanzionatori e di neutralizzazione tendono quindi a incentrarsi con modalità reattive sulle tipologie stereotipate dei «disturbatori» della sicurezza e a definire nuovi strumenti per allontanarli ed escluderli, o per limitare la loro libertà personale, limitando l'azione proattiva a forme di appoggio sociale a «bassa soglia» e di «riduzione del danno», spesso prive della progettualità che tende ad affrontare alla radice le situazioni di marginalità, limitandosi a sovvenire a quelle più estreme <sup>(21)</sup>.

L'insicurezza urbana inficia complessivamente la vita e l'organizzazione sociale e interferisce inevitabilmente con l'intervento dei diversi settori della pubblica amministrazione con specifici tratti problematici. Da un lato i settori dotati di autonomia funzionale, per esercitare le loro competenze (servizi sociali, sanitari, scolastici, ecc.) hanno l'esigenza di governare i profili d'insicurezza urbana che incidono sui loro interventi. D'altro lato questi ultimi, se fossero realizzati isolatamente, difetterebbero della necessaria adeguatezza, perché risulterebbero settoriali, parziali, contraddittori, conflittuali rispetto al governo complessivo del fenomeno.

L'esigenza del coordinamento, posta dalla costituzione per affrontare rischi e criticità che attengono sia alla sicurezza pubblica che alla polizia amministrativa, nasce dal rilievo che non è possibile prescindere dal contributo dei numerosi «attori» con le loro

---

*prevenzione della criminalità diffusa e predatoria, nella promozione e tutela della legalità, nella prevenzione del libero utilizzo degli spazi pubblici, nella promozione del decoro urbano, nonché nell'inclusione e protezione sociale (art. 5, comma 2)».*

<sup>21</sup> Si veda: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, in [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it). Tali linee generali furono approvate in Conferenza unificata il 5 novembre 2015.

discipline di settore, strumenti e professionalità. Tanto premesso è inevitabile che il disegno complessivo delle politiche di sicurezza urbana, che sono parte di tale coordinamento, venga costruito unitariamente.

Si pensi a quante competenze è necessario coinvolgere per affrontare adeguatamente i fenomeni di «bullismo» in una scuola o per prevenire il consumo di stupefacenti in un parco, il commercio abusivo sulle spiagge, il disturbo della tranquillità per il vociare nei ritrovi del «dopo cena», ecc. Oppure alle molteplici ed eterogenee difficoltà che insorgono a fronte dei problemi che comportano il coinvolgimento delle forze di polizia, dei servizi di igiene pubblica e di quelli di salute mentale, dei servizi sociali, della polizia locale, ecc.

La necessità di un sistema che faccia fronte in modo organico a rischi e criticità per la sicurezza urbana, inoltre, deve misurarsi con l'autoreferenzialità dei diversi segmenti del sistema, che derivano sia da difficoltà oggettive nel governare in modo frammentato le interferenze fra fenomeni e funzioni, sia dalla mancanza di strumenti, sedi, protocolli e procedure e da qualche «gelosia», per così dire, della propria autonomia.

Le norme sul coordinamento per la sicurezza urbana, con la legge in esame, fanno qualche passo avanti per correggere l'autoreferenzialità, ma il percorso appare solo abbozzato e necessita d'importanti irrobustimenti.

L'art. 4 indica le seguenti azioni per favorire la sicurezza urbana, che comportano il coordinamento dell'art. 1:

- interventi di riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati;
- eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale;
- prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio;
- promozione del rispetto della legalità;
- affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

La definizione legale di sicurezza urbana rimanda a competenze diverse, caratterizzate da un rapporto di funzionalità rispetto alla prevenzione e al contrasto degli effetti negativi che alcuni fenomeni producono sulle persone e sulle comunità locali. Gli interventi per realizzarla hanno una formulazione improntata dichiaratamente al principio di *ultima ratio*, nel senso che danno priorità ad azioni e interventi proattivi, riducendo l'area delle sanzioni nei confronti di chi viola obblighi e divieti. Nello stesso tempo, tuttavia, tale formulazione è terreno fertile per forme di prevenzione neutralizzatrice che consente, per ovviare a questo elenco di criticità c.d. «situazionali», di adottare azioni per allontanare i potenziali «disturbatori».

Le espressioni della legge descrivono azioni da compiere *prima* dell'insorgere di fatti criminosi, della violazione delle norme, del manifestarsi dei fenomeni che generalmente contraddistinguono la mancanza di sicurezza urbana, dell'entrare in azione delle figure che inficiano la vivibilità, il decoro, la quiete e la tranquillità.

Le azioni possibili per la sicurezza sono raggruppate dalla legge in due grandi categorie: quelli che consistono in interventi diretti per la *prevenzione ed eliminazione dei*

*fattori di rischio e delle criticità* e quelle che derivano da funzioni il cui esercizio favorisce *promozione e affermazione della legalità, coesione sociale e convivenza civile*.

La scansione delle aree d'intervento apre alla costruzione di strumenti da utilizzare per raggiungere gli obiettivi, che si riducono quindi a due modalità: quella *diretta* che previene *con modalità proattive* i rischi e le criticità, incidendo su fenomeni e organizzazione sociale e quella *indiretta*, di prevenzione generale, che consegue all'esercizio di funzioni che ricorrono a *strumenti reattivi*, che impongono obblighi e divieti e sanzioni per chi li viola.

I Patti per la sicurezza vogliono rappresentare lo strumento concreto di coordinamento, differenziato in base alla *«specificità dei contesti»*, tra interventi diretti sui fenomeni e sull'organizzazione sociale e imposizione di obblighi, curandone poi il rispetto, come è reso evidente dall'elencazione dell'art. 5 co. 2.

Nella formazione e articolazione dei patti andrebbe ripensata l'esclusione delle Regioni dall'*iter* formativo per rendere appropriati gli interventi nelle materie che prevedono il coordinamento (art. 118 co. 3 Cost.) tra sicurezza pubblica e funzioni di polizia amministrativa locale. La lacuna non è ovviata dagli *«specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale»* previsti dall'art. 3, il cui contenuto è di *«promozione»* ed esula da quello dei Patti in questione che attengono alla sintesi concreta tra azioni dirette ed esercizio delle funzioni di prevenzione generale nella *«specificità dei contesti»*. La norma non è in sintonia con i rapporti fra Stato, Regioni e Comuni incentrati su *dialettiche complessivamente coordinate* fra lo Stato per l'ordine pubblico e la sicurezza e le Regioni per la polizia amministrativa locale (art. 117 lett. h Cost.), che devono essere più penetranti rispetto alla semplice *«coerenza con le linee generali»*.

Per realizzare un efficace coordinamento tra polizia amministrativa locale e politiche di sicurezza urbana, molte Regioni si sono dotate di proprie leggi per la sicurezza urbana, per rendere omogenei ed equilibrati gli interventi sul territorio regionale e contribuire con finanziamenti appropriati agli interventi proattivi, con particolare riguardo all'urbanistica, alle politiche sociali, alla prevenzione del disagio e per definire i contenuti di formazione professionale legati alle peculiarità dei territori<sup>(22)</sup>. Quanto matura i questi delicati settori rischia di rimanere estraneo ai patti.

Alcune leggi statali, nonostante la riforma costituzionale del 2001, hanno dato priorità a divieti e interventi nelle materie di competenza statale, in un *rapporto diretto* fra Stato e Comuni, incentrato su relazioni di *«filiera»* tra prefetto e sindaco ufficiale di governo. La scelta appare essenzialmente reattiva all'allarme diffuso, al punto di considerarli irrimediabilmente *«altro»* dai compiti proattivi e di polizia amministrativa

---

<sup>22</sup>Le leggi regionali sulla sicurezza sono consultabili in [www.fisu.it](http://www.fisu.it). Si veda: M. Giovanetti, *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità in Lombardia. Un'analisi comparativa con altre regioni europee*, in [www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it) e Regione Toscana, *Le leggi regionali sulla sicurezza. Riconoscimento delle leggi regionali in materia di sicurezza urbana*, 2004, in <http://sicurezza.regione.toscana.it>.

locale delle Regioni <sup>(23)</sup>. Si tratta delle disposizioni adottate con l'etichetta «sicurezza urbana» ora superata dalla nuova legge, subordinata alla sicurezza pubblica, volutamente «neutra» rispetto al bisogno sociale e all'organizzazione del sistema urbano.

La legge n. 48/2017 inverte prudentemente la rotta e, assecondando le vivaci critiche suscitate da quelle norme, si libera della sicurezza urbana vincolata alla figura del sindaco ufficiale di governo (art. 54 Tuel), affiancandola sia a interventi proattivi diretti, sia orientando il potere regolamentare del Consiglio comunale e le ordinanze in capo al sindaco come responsabile della comunità locale (art. 50 Tuel) a una funzione di prevenzione generale legata alla previsione di divieti locali.

La Corte costituzionale aveva colto il ristretto spazio applicativo della sicurezza urbana prevista dalle modifiche del 2008 all'art. 54 del 2008, affermando chiaramente che, in questi casi «*i poteri esercitabili dai Sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d. lgs n. 267/2000 non possono che essere quelli finalizzati all'attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome*».

5. Il «tavolo» per la sicurezza ingrata (art. 2) e quello per la sicurezza urbana che dà vita ai patti (art. 4) determinano una non condivisibile asimmetria nel farsi carico delle implicazioni di polizia amministrativa locale, per loro natura condizionate da risvolti legati alla sicurezza pubblica (si pensi alla disciplina di salute, *welfare*, urbanistica, edilizia, commercio, intrattenimenti, turismo, ecc.). Queste materie seguiranno i loro percorsi, proattivi e reattivi, definiti nelle leggi regionali, rendendo ardua la sintesi fra gli interventi applicativi e operativi e riproponendo i difetti propri della mera «sommatoria» che continuerà a caratterizzare il sistema, aggravando il già evidenziati casi di *bis in idem* sostanziale, proprio in un quadro in cui la stessa costituzione, all'art. 118 co. 3, sceglie invece il «coordinamento» con riserva di legge statale.

Le distorsioni dell'oramai superata sicurezza urbana di competenza esclusiva del sindaco ufficiale di governo, che lo obbligava all'innaturale disgiunzione dalle politiche di amministrazione diretta, rischiano di riproporsi quando i compiti del sindaco, nel ruolo di responsabile della comunità, esprime funzioni di polizia amministrativa locale

<sup>23</sup> Si veda: C. Cost. 21.6.2010 n. 226, in *GC* 2010, 2571 ss. che si pronuncia sulle c.d. «ronde» previste dall'art. 3 della l. n. 94/2009. Sul punto F. Giupponi, *La Corte «dimezza» le ronde in attesa dell'attuazione dell'art. 118, comma 3, Cost.*, in *GC*. 2010, 2590 ss. La Corte ribadisce che la sicurezza urbana dell'art. 54 Tuel, delimitata dalla sicurezza pubblica, lascia fuori sia le politiche proattive di carattere sociale per la sicurezza urbana, sia la polizia amministrativa locale. La Corte ribadisce che «*l'intera disciplina ... si presenta coerente con una lettura del concetto di "sicurezza urbana" evocativa della sola attività di prevenzione e repressione dei reati*». La Regione Toscana aveva impugnato la norma ravviandovi un istituto che finalizzava interventi per la sicurezza urbana orientati al disagio sociale, in violazione dell'art. 117 Cost., sia in violazione del principio della leale collaborazione istituzionale, sia perché determinano «un fondato problema di competenze» nella loro ripartizione costituzionale. La Regione Emilia Romagna aveva sviluppato analogo rilievo, rilevando che il mancato riconoscimento del ruolo delle Regioni sulla sicurezza urbana legata a profili sociali viola la competenza regionale sulla polizia amministrativa locale. Cfr.: *Emilia Romagna e Toscana ricorrono alla Consulta contro le ronde*, in *Il Sole 24 ore*, 22 settembre 2009.

disciplinate dalle leggi regionali e le stesse disposizioni dei patti finiscono con l'essere più affiancate che coordinate.

Il difetto rafforzerà la prassi di distinti provvedimenti quando, nelle situazioni che inficiano la sicurezza urbana, vi sarà convergenza fra le une e le altre. Si pensi ai consueti eventi di fine anno nelle città, in vista dei quali il sindaco finisce con l'adottare distinte ordinanze: una contingibile e urgente, comunicata al prefetto, di sicurezza urbana, ai sensi dell'art. 54 del Tuel, per disciplinare i rischi di affollamenti e di euforie che favoriscono reati, in particolare furti, vandalismi, lesioni volontarie o colpose e un'altra con contenuti di polizia amministrativa locale, quale vertice dell'ente ai sensi dell'art. 50 del Tuel, che impone regole, prevalentemente sui locali pubblici e attorno ad essi, che regola la vendita di oggetti o sostanze che possono favorire eccessi, «bravate», inciviltà, sovraffollamenti, disagi, ecc. <sup>(24)</sup>

La disciplina dei Patti per la sicurezza porta i segni del compromesso raggiunto, nella stesura della legge, fra due opposte visioni della sicurezza urbana.

Può affermarsi, con tutta l'approssimazione che comporta la descrizione di profili di carattere politico, che la sicurezza urbana coordinata (art. 118 co. 3 Cost.), secondo alcuni, non va oltre la scontata *collaborazione* tra funzioni di sicurezza pubblica e di polizia amministrativa locale, senza incidere sull'autonoma competenza dei diversi soggetti e senza diventare mai vera *corresponsabilità*. Ne deriva che: a) gli interventi di sicurezza pubblica, di competenza statale, possono anche vedere il Sindaco come organo che li assume, ma solo come ufficiale di governo e sotto il controllo prefettizio; b) le attribuzioni del Comune, e del sindaco in particolare, nella polizia amministrativa locale, maturano nel rapporto esclusivo con la Regione e potranno formare oggetto di condivisione e apprezzamento collaborativo da parte degli organismi statali, ma saranno comunque definite nel quadro regionale dell'autonomie locale. Il coordinamento si riduce, in quest'impostazione, al rapportarsi lealmente.

Per la seconda impostazione, invece, deve andarsi oltre la semplice collaborazione, poiché il coordinamento voluto dalla costituzione comporta forme impegnative di *corresponsabilità*, che non sono invasione delle competenze altrui ma costruzione preventiva di *compatibilità*. Così facendo la sicurezza urbana è garantita da un sistema d'interventi che, partendo dal quadro legislativo e amministrativo, statale e regionale, danno vita ad accordi tra tutti i soggetti interessati: lo Stato, la Regione e gli enti locali, che costruiscono nella corresponsabilità, sino alla coproduzione, il complessivo intervento e concordano le reciproche interferenze, ferma restando la responsabilità amministrativa dei singoli atti, al cui contenuto è anteposta un'ampia condivisione.

Potrà succedere, ovviamente che non vi sia accordo su tutto e che, per alcuni profili, la condivisione non sia raggiunta completamente, ma questo attiene alla patologia della collaborazione, non al suo ordinario realizzarsi. Il metodo *bottom up* («dal basso verso l'alto») <sup>(25)</sup> va alla ricerca di strumenti appropriati, non solo nel delimitato oriz-

---

<sup>24</sup> Si veda il commento all'art. 8.

<sup>25</sup> Il metodo *bottom-up* indica comunemente una strategia che affronta i problemi, «dal basso verso

zonte dei singoli attori, ma nello sforzo di plasmarli e adeguarli, sino a renderli compatibili coi propri e con gli altrui orizzonti e prerogative, armonizzando gli obiettivi settoriali, impedendo che siano conflittuali o che si paralizzino a vicenda.

Nelle politiche di sicurezza urbana va ricercata la *lettura condivisa* di quanto è compito dello Stato e delle Regioni. Su questa base gli interventi vanno poi resi compatibili con esigenze e vincoli degli altri attori coi quali è necessario interferire, modificando ed eventualmente ridisegnando le rispettive modalità operative fino ad eliminare divergenze, particolarismi e ostacoli che impediscono la sinergia.

Con l'impostazione che si accontenta della sola collaborazione, gli attori si fermano a fonte delle competenze degli altri e pretendono altrettanto mentre, col metodo che valorizza i percorsi di realizzazione del coordinamento, attivano la ricerca degli spazi di compatibilità.

La legge in esame raggiunge un fragile compromesso sui problemi da affrontare che incidono su «area vasta» e cioè maturati in ambiti che, eccedendo il territorio di un comune, vanno presidiati dalle Regioni come loro funzione specifica. I patti che attuano la sicurezza urbana sono formati «*in relazione alla specificità dei contesti ... tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano*». Del contributo della Regione chi non siede al tavolo si può, al più, «tenere conto».

Il patto è l'accordo «*tra il prefetto ed il sindaco*» su proposta del ministro dell'interno «*sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali*», senza la presenza delle Regioni, pur se «*in coerenza con le linee generali*» stabilite fra Stato, Regioni ed enti locali in Conferenza unificata. Non è dunque la sede che rende pienamente compatibili i contributi di tutti gli attori, così che le Regioni, spesso chiamate a finanziare la maggior parte delle politiche di sicurezza urbana, comprese anche quelle che comportano penetranti risvolti di sicurezza pubblica (videosorveglianza, centrali operative unificate, alloggi per il personale della polizia, ecc.), non partecipano direttamente.

Il compromesso comporta la possibilità (art. 3 co. 1) che, in altra sede, Stato e Regioni concludano «*specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale*» ma questi accordi, tuttavia, non coinvolgono i comuni. Ogni integrazione fra le politiche di sicurezza, se l'obiettivo è la massima compatibilità tra i contributi, dovrebbe invece coinvolgere direttamente tutti gli attori, superando il timore che differenti orientamenti, non solo politici, e diverse prassi operative ai vari livelli di governo, blocchino ogni intervento.

---

l'alto» che parte dal dato empirico e solo dopo averlo verificato lo teorizza. Le scelte sono compiute dando particolare importanza alle diverse situazioni-base che vengono sviluppate e fatte crescere assieme, superando le incongruenze, le contraddizioni e le difficoltà che si presentano progressivamente, più il rapporto fra le diverse situazioni-base si fa intenso e penetrante, sino a partire da esse per costruire un sistema complesso. Al contrario il metodo *top-down*, «dall'alto verso il basso» che parte dalle proprie posizioni teoriche per interpretare i fenomeni e suddivide a più riprese un sistema generale per individuare le componenti elementari, attribuendo particolare importanza, se applicato a un'organizzazione sociale, al vertice che decide e organizza. Cfr.: R. Cipriani, *Nuovo manuale di sociologia*, Rimini 2016, 79.

Alcune disposizioni aggiunte in sede di conversione del decreto legge arricchiscono il contenuto dei patti, ma non scalfiscono il limite insito nell'approvazione in Conferenza Stato-città anziché in conferenza unificata.

L'art. 2 co. 2 prevede che i patti per la sicurezza urbana, nel quadro dell'attività di prevenzione contrasto «dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria» possano coinvolgere le reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano e delle aree verdi e per la «promozione e tutela della legalità». Si tratta di organismi privati che agiscono nell'interesse pubblico, disciplinati però anche da leggi regionali concorrenti (art. 117 co. 3 Cost.) di valorizzazione dei beni ambientali e di promozione delle attività culturali. Ma le Regioni non sono presenti in conferenza Stato-città.

Analoga considerazione vale per la possibilità di prevedere nei patti per la sicurezza la «promozione del rispetto del decoro urbano» valorizzando «*forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti, finalizzate a coadiuvare l'ente locale nell'individuazione di aree urbane interessate da fenomeni d'insicurezza*», sia la «*promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale, in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*»<sup>(26)</sup>. La previsione di tutto questo senza l'effettivo coinvolgimento della regione, se non altro per armonizzare gli interventi su area vasta, anche per le forti implicazioni di polizia amministrativa locale, non è condivisibile.

6. Va puntualizzata la «portata» della prevenzione della criminalità che incide sulla sicurezza urbana, richiamata nella definizione dell'art. 4, quando afferma che «*le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata sono adottate ... ferme restando le competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza*».

Tra i reati la cui prevenzione è più legata alla sicurezza urbana, che si manifestano come «criminalità» nel senso indicato dalla legge, emergono, per importanza, quelli che offendono beni giuridici «naturali» (*mala in se*), come l'incolumità personale, il patrimonio e l'ordine pubblico. Altre fattispecie che portano insicurezza urbana sono quelle che perseguono il lucrare o l'avvantaggiarsi di criticità sociali, in particolare dei migranti più fragili o irregolari o di prostituzione, tossicodipendenza, commerci e traffici proibiti perché pericolosi, scommesse clandestine, accattonaggio organizzato, ecc.

L'insicurezza urbana connessa alla criminalità si caratterizza per indurre massiccia e diffusa vittimizzazione, e per rappresentare un rischio rilevante di compromissione

---

<sup>26</sup> Il punto n. 2 dell'accordo sancito in Conferenza unificata il 24 gennaio 2018 (cfr. nota n. 12) sviluppa dettagliatamente il tema dei patti per la sicurezza sottoscritti tra il prefetto e il sindaco, anche tenendo conto di eventuali indicazioni o osservazioni acquisite da associazioni di categoria comparativamente più rappresentative. Contiene indicazioni dettagliate, inoltre, sui sistemi di videosorveglianza e sul loro finanziamento. Si veda inoltre il punto 3 sullo scambio informativo fra la polizia locale e le forze dell'ordine.

per le attività e le relazioni lecite e per la vita quotidiana, ai quali conseguono allarme e paura <sup>(27)</sup> diffusi, scadimento della vita sociale, «inquinata» da fatti criminosi che rendono critiche e rischiose la convivenza, le relazioni e la vivibilità.

Incidono sulla sicurezza urbana anche altri reati, profondamente diversi da quelli appena indicati. Si tratta delle contravvenzioni che producono disturbo diffuso, disvalore proprio dei comportamenti che compromettono la tranquillità o la quiete nella convivenza e nelle relazioni, ovvero portano disordine, timore, disagio o degrado per il mancato rispetto di regole doverose e prescrizioni di autorità, imprescindibili per assicurare andamento ordinato e regolato all'organizzazione sociale (*mala quia vetita*), preservandola da rischi, criticità e turbative che presuppongono la sicurezza urbana come protezione sociale, attenta all'ambiente di vita delle persone.

In questi casi l'insicurezza urbana non è offesa o messa in pericolo beni giuridici naturali ma disagio perdurante, fastidioso o ricorrente in termini d'inquinamento da rumore, degrado nelle relazioni causate da attività svolte senza regole o contrastanti con esse, danni alla salute derivanti da relazioni sociali e vissuti individuali stressanti o che costringono a vivere nella paura.

Un sistema che, per prevenire turbative e disagi che maturano nello spazio pubblico, considera i reati e gli illeciti amministrativi come *ultima ratio*, dovrebbe ricorrere a essi, nelle politiche di sicurezza urbana, solamente là dove non riescono le azioni proattive, dirette a debellare i rischi e le criticità, la cui concretizzazione va anche sanzionata con strumenti punitivi in funzione generalpreventiva. Se quest'integrazione non è effettiva, il perseguimento in sede penale si allontana da questa funzione e si riduce a contrasto simbolico del disvalore nel momento in cui viene introdotto, perché il debole effetto dissuasivo della sanzione non potrà mai avere forza preventiva sufficiente per incidere su fenomeni che tendono a riproporsi per la presenza di fattori che li causano.

I reati che contrassegnano l'insicurezza nello «spazio fisico» definibile come «urbano», sono qualificabili «criminalità» solo se, per qualità e per numero, impongono rischi e causano pregiudizi e pericoli particolarmente significativi per la collettività, le persone e i beni. La legge, richiamando le implicazioni di «sicurezza urbana» legate alla criminalità, dà indicazioni molto significative e possiamo quindi affermare che: a) tali implicazioni non ricorrono per qualsiasi reato; b) la prevenzione dei *crimini* rilevanti non si fonda sulle sole sanzioni penali la cui minaccia incide indirettamente su di essi; c) le politiche di sicurezza urbana intervengono su *molteplici beni giuridici*; d) la tutela dei beni comporta *interventi extrapenali* per favorire il controllo sociale; e) occorre prestare particolare attenzione alle ricadute di queste forme di criminalità sulla comunità e sulle persone, come *fattori degenerativi della coesione e della protezione collettiva*.

L'espressione «criminalità» presuppone la distinzione tra reati offensivi di beni giuridici «naturali» come patrimonio, incolumità e ordine pubblico, rispetto e reati che

---

<sup>27</sup> Sul tema e sulle sue implicazioni con la sicurezza urbana, si veda M. Pavarini, *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Roma, 2006.

esulano da essa poiché prevengono turbative delle relazioni e della convivenza, alla cui oggettività non si addice, in vero, un'espressione così impegnativa e «forte».

Soprattutto nella seconda parte della legge, tuttavia, assume rilievo prevalente il perseguimento anticipato di comportamenti suscettibili di degenerare in criminalità, senza mantenere equilibrio tra interventi proattivi e reattivi. Privilegiando questi ultimi per *neutralizzare i fattori prodromici e collaterali della criminalità diffusa*, difetta la costruzione di modalità equilibrate e ragionevoli di prevenzione proattiva, capaci di mantenere gli strumenti reattivi, *sul piano applicativo*, nei limiti dell'*ultima ratio* e di configurare la prevenzione generale come funzione generale del sistema, e non come scopo immediato.

L'insicurezza urbana è condizione sociale indesiderabile, segnata da attività criminose in modo ricorrente ma non generalizzabile, che possono caratterizzarla, senza essere necessariamente prevalenti o più rilevanti rispetto alle altre criticità per la vita sociale o portatrici di significativa pericolosità. Talune forme di marginalità sociale si manifestano anche come criminalità ripetuta contro il patrimonio (in abitazioni, garage e scantinati, autovetture, anche sotto forma di piccole rapine nelle case e in attività produttive, delle truffe agli anziani) ai quali si affiancano piccoli traffici di stupefacenti, «bullismo» nelle scuole, ecc. <sup>(28)</sup> e spesso il fenomeno indicato molto impropriamente come «microcriminalità», ma questo non autorizza a equiparare arbitrariamente insicurezza urbana e fenomeni criminosi.

---

<sup>28</sup> Il rapporto fra criminalità urbana di strada e vivibilità inizia ad essere affrontato nei termini, oggi ricorrenti, di *sicurezza urbana* a partire dagli anni ottanta del secolo scorso imponendo, a livello europeo, il problema di definire nuove modalità per coinvolgere i Comuni nell'affrontare problemi con caratteristiche molto più impegnative che interferivano sia con l'efficacia delle politiche di *welfare state*, sia con il controllo sociale nello spazio urbano. Il documento che più di altri evidenzia i temi delle criticità urbane che costituirà la base politica e programmatica del Forum europeo per la sicurezza urbana (Efus) è la Relazione della *Commission des maires sur la sécurité. Face à la délinquance. Prévention, répression et solidarité*, redatto nel 1983, in [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr). Fu redatta dalla Commissione de Snato francese, presieduta da G. Bonnemaïson, che prospettava il ruolo centrale dei Comuni e la necessità di "*encourager les maires à créer des structures de coordination qui regroupant les services locaux des ministères de l'Interieur, de la Justice, des Affaires Sociales, du Temps libre, de la Jeunesse et Sports, de l'Éducation Nationale aussi que les services municipaux*". I più recenti orientamenti di Efus parlano di politiche per la coproduzione della sicurezza urbana. Partendo dalla convinzione che la sicurezza è un bene comune il suo perseguimento deve coinvolgere l'insieme degli attori della vita urbana e deve reggersi su equilibri costruiti dall'insieme degli attori tra prevenzione, sanzione e coesione sociale. Il problema fondamentale di tale perseguimento è il governo complessivo di ogni livello territoriale nel coinvolgere, oltre ai diversi attori istituzionali, anche quelli privati, le organizzazioni della società e i cittadini singoli e organizzati. La coproduzione della sicurezza urbana aggiorna i propri obiettivi anche alle nuove sfide, come quelle della prevenzione della radicalizzazione violenta, della lotta contro le discriminazioni, della criminalità organizzata, dell'aiuto alle vittime, della gestione dello spazio pubblico e della vita notturna, ecc.. Il tema è particolarmente sviluppato nel recente documento: Efus, *Security, Democracy & cities: Coproducing urban security policies. Manifesto 2017*, in [www.efus.eu](http://www.efus.eu)

Nel contrasto ad alcune forme di criminalità è inevitabile che la prevenzione generale che motiva le persone con la minaccia della pena, si affianchi agli interventi proattivi, specialmente quando la prevenzione speciale, terapeutica e riabilitativa, sia insostituibile. Valga per tutti la piaga dei furti commessi da tossicodipendenti per racimolare danaro, che non può prescindere dal depotenziamento della loro causa scatenante. La stessa espressione «criminalità predatoria» – non felice – usata dal legislatore per definire i reati che offendono il patrimonio, mette in luce implicazioni plurime che concernono sia la tutela patrimonio rispetto al depauperamento del «depredato», sia la spinta criminogena di particolari condizioni soggettive che portano al reato. L'espressione, tuttavia, induce a sovrapporre sbrigativamente marginalità e reati.

Il contrasto a questi ultimi perché inficiano la sicurezza urbana in termini di vittimizzazione e turbativa diffusa, è parte integrante dell'azione complessiva di controllo sociale ed è determinante per garantirne l'efficacia quando i reati la descrivono (insicurezza a causa di ...), ne definiscono la gravità, condizionano la scelta degli strumenti per contrastarla, suscitano spiccati sentimenti di allarme per il suo concreto manifestarsi. Ma questo comporta la costante capacità di mantenere in equilibrio i due piani con la dovuta, ma spesso trascurata chiarezza, garantendo la peculiarità delle politiche di sicurezza urbana.

7. Il rapporto diretto tra sicurezza urbana e alcuni reati, instaurato dalla legge, mette in primo piano il rischio di vittimizzazione, che deve essere contrastato dalla «prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio». Seguendo le indicazioni della corte costituzionale la legge sviluppa questo rapporto, indicando alcuni reati che la inficiano, i cui mezzi di prevenzione soggiacciono alla riserva relativa di legge (art. 23 Cost.), qualora sia necessario esercitare *pressioni indirette significative* da parte dei poteri pubblici esercitando una funzione che induce comportamenti conformi al doveroso rispetto di obblighi e divieti.

Le modifiche che la legge in esame apporta all'art. 54 co. 4-bis del Tuel, di seguito approfondite, si uniformano al giudizio d'incostituzionalità della disciplina del 2008 per mancato rispetto della riserva relativa di legge. Le ordinanze del sindaco ufficiale di governo hanno assunto contenuti prefissati più puntualmente dalla legge e sono circoscritte all'esigenza di «prevenire e contrastare le situazioni che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano 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».

L'endiadi che descrive «fenomeni» criminosi e d'illegalità abbraccia nell'azione per la sicurezza urbana anche i comportamenti privi di rilievo penale nella catena tesa a prevenire quelli che hanno tale rilievo rischiando di coinvolgere anche soggetti che altre leggi hanno voluto escludere come destinatari di azioni reattive: chi esercita la prostituzione, chi ne fruisce, chi fa semplice uso di bevande alcoliche o di stupefacenti.

La definizione di sicurezza urbana dell'art. 4 contiene riferimenti esemplificativi introdotti dall'espressione «*in particolare*» riferita ai reati predatori, considerati quindi capaci d'incidere sulla sicurezza urbana in modo peculiare, pur senza escludere altre forme di criminalità. Le ordinanze finiscono pertanto, in questi casi, con l'anticipare la tutela di svariati beni giuridici, esercitando una prevenzione ampiamente intesa, rafforzata dal generale finalismo che orienta le nostre politiche alla «promozione del rispetto della legalità» che, tuttavia, può facilmente degenerare in una spinta alla prevenzione generale come scopo immediato per azzerare i fenomeni negativi. Le criticità indotte dalla criminalità diffusa e organizzata in termini di allontanamento dal rispetto diffuso delle leggi sono quindi indicati dalla legge come fattori anomici che favoriscono insicurezza urbana.

La legge persegue l'indicata esigenza preventiva nei confronti della criminalità ma nello stesso tempo considera imprescindibile il legame tra sicurezza urbana e *welfare state* con l'inequivoca espressione finalistica (art. 1) «*sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali*» che esprime consapevolezza dell'importa degli interventi proattivi come i soli interventi che possono esercitare un'azione diretta per il superamento delle criticità. La spinta mantenersi in questa prospettiva è chiara nel legislatore, anche se gli istituti tendono facilmente a caricarsi di azioni reattive

L'insistenza, talvolta debordante, della legge su queste ultime, esprime preoccupazione di contrastare il complessivo disordine urbano, avverte l'esigenza di uniformarsi all'indicazione della corte costituzionale secondo la quale occorre avere ben chiaro che la prevenzione della criminalità operata dal sindaco ufficiale di governo in sinergia col prefetto (art. 54 Tuel) è «altro» rispetto alla prevenzione delle turbative alla vivibilità.

La norma che più sottolinea questo binomio ineliminabile è quella che introduce e inquadra le ordinanze legate alla funzione del sindaco responsabile della comunità, lontane da esigenze di vera e propria sicurezza pubblica, pur essendo caratterizzate da legami stretti con esigenze immediate di *polizia urbana*, legate al corretto svolgimento della convivenza e delle relazioni ovvero con la regolazione del *welfare state* e la salvaguardia di servizi, prestazioni e attività degli enti locali (art. 50 Tuel) che paiono talvolta costruite appositamente per consentire operatività alla polizia locale.

8. L'art. 6 istituisce un *Comitato metropolitano* come sede di confronto e approfondimento «*sulle tematiche di sicurezza urbana relative al territorio della città metropolitana*», presieduto congiuntamente dal prefetto e dal sindaco metropolitano, cui partecipano, oltre al sindaco del comune capoluogo, qualora non coincida con il sindaco metropolitano, i sindaci dei comuni interessati e i soggetti pubblici e privati invitati<sup>29</sup>). La norma, incentrata sul rapporto decentrato fra Stato e città metropolitana, non prevede alcun ruolo per le Regioni e lascia perplessi, soprattutto per l'importanza che

---

<sup>29</sup> La legge sottolinea l'autonomia dei compiti del Comitato metropolitano non incidono rispetto al Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica previsto dall'art. 20 l. n. 121/1981.

assume, fra i compiti degli enti locali, l'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa locale orientate alla sicurezza urbana. Criticabile, inoltre, è la mancata previsione di tale comitato per tutte le province, molte delle quali hanno popolazione, estensione e problemi di sicurezza urbana anche superiori, rispetto a quelli di alcune città metropolitane <sup>(30)</sup>.

La circolare ministeriale già citata non offre ulteriori elementi e si limita ad affermare che il nuovo organismo «*vuole rappresentare una misura volta a promuovere la disamina dei temi della vivibilità e del decoro ... secondo un approccio complessivo, capace di tenere conto delle interrelazioni esistenti tra le criticità e le problematiche rinvenibili all'interno dell'area metropolitana e dei riflessi che le soluzioni ipotizzate possono produrre su zone spesso caratterizzate da marcati fenomeni di conurbazione*».

L'esigenza di organismi di verifica permanente, a livello decentrato, sulla realizzazione degli accordi intervenuti e sull'attuazione dei progetti in corso era stata prospettata dal disegno di legge n. 356 del 2006 della XV legislatura, in modo uniforme per tutti i territori, in termini di corresponsabilità, attenta alle competenze regionali di polizia amministrativa. Erano previste «*Conferenze provinciali e regionali per l'attuazione di politiche integrate per la sicurezza*» disciplinate da leggi regionali «*ai fini della realizzazione delle politiche integrate per la sicurezza*». All'organismo provinciale, riunito su convocazione del «*sindaco del capoluogo, su ordine del giorno concordato con il presidente della provincia e con il prefetto*», avrebbero potuto prendere parte le massime autorità provinciali, caratterizzandolo come «*sede di confronto per la definizione e la verifica degli accordi locali*». La conferenza regionale avrebbe dovuto essere «*composta dal presidente della regione che la presiede, dai sindaci dei comuni capoluogo di provincia e dai presidenti delle province, coadiuvati ove necessario dai rispettivi comandanti della polizia locale*» e dalle massime autorità locali come «*sede di confronto per la definizione e la verifica degli accordi regionali*» e con la possibile presenza dei «*rappresentanti degli uffici giudiziari per esaminare, in connessione con le problematiche della sicurezza, i problemi di funzionalità operativa delle strutture giudiziarie e penitenziarie della regione*» <sup>(31)</sup>.

La disciplina del Comitato metropolitano introdotta dalla legge evidenzia le incompiutezze di un sistema unitario complessivo fra Stato Regioni e Comuni e il permanere della scelta di costruire alcune competenze che coinvolgono lo Stato e gli enti locali, tenendo in secondo piano le Regioni.

---

<sup>30</sup> Le dieci città metropolitane delle regioni a statuto ordinario individuate dalla l. 7.4.2014 n.56, coincidono con le preesistenti province di Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

<sup>31</sup> Mi riferisco al disegno di legge n. 356 «*Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza*» d'iniziativa dei senatori G. Barbolini, V. Mercatali, W. Vitali e altri, comunicato alla presidenza il 16.5.2006.

9. L'art. 7 introduce alcuni strumenti ulteriori per le politiche di sicurezza e allarga i contenuti degli Accordi fra lo Stato e le Regioni e dei Patti per la sicurezza. L'allargamento, tuttavia, rende ancora meno netta e coerente la differente funzione dei due strumenti. Il pur apprezzabile sforzo, all'atto della conversione in legge, di dare nuovi spazi agli interventi proattivi per la sicurezza urbana rispetto a quelli reattivi, non riesce a superare l'infelice scelta di differenziare le «linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata» frutto degli accordi della Conferenza unificata (art. 3) e gli «interventi per la sicurezza urbana» contenuti nei Patti per la sicurezza «in relazione alla specificità dei contesti» (art. 5). Un dualismo che, a fronte del complesso quadro di criticità che si presentano per chi persegue apprezzabili finalità di trasformazione e miglioramento della convivenza e delle relazioni, rischia di non allineare coerentemente gli obiettivi da raggiungere, la programmazione degli interventi da compiere, i progetti da realizzare, gli incentivi e i contributi da accordare.

È inevitabile che obiettivi, programmi, progetti ecc. diano contenuto sia alle linee generali, sia ai patti per la sicurezza. Per superare l'evidente aporia fra i due strumenti, che sono stati differenziati senza ragioni significative, la legge con un'unica norma avvicina i contenuti delle due tipologie di accordi, previsti rispettivamente dagli articoli 3 e 5 evidenziando ancora una volta i limiti della scelta di non prevedere l'intervento diretto delle Regioni nella seconda ipotesi.

La norma infatti prevede a) che sia negli accordi che nei patti indicati «*possono essere individuati specifici obiettivi per l'incremento dei servizi di controllo del territorio e per la sua valorizzazione*», al quale possono concorrere enti pubblici, anche non economici, e soggetti privati, ferma restando la finalità pubblica dell'intervento secondo una norma già in vigore <sup>(32)</sup>; b) che, per favorire la maggiore diffusione delle iniziative per la sicurezza urbana e per ulteriori finalità di interesse pubblico, gli accordi e i patti suddetti possono riguardare progetti proposti da enti gestori di edilizia residenziale ovvero da amministratori di condomini, da imprese, anche individuali, dotate di almeno dieci impianti, da associazioni di categoria ovvero da consorzi o da comitati comunque denominati costituiti fra imprese, professionisti o residenti, per la messa in opera a carico di privati di sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati, che consentano analisi video per il monitoraggio attivo con invio di allarmi automatici a centrali delle forze di polizia o di istituti di vigilanza privata convenzionati; c) che i comuni possano deliberare detrazioni dall'imposta municipale propria (IMU) o dal tributo per i servizi indivisibili (TASI) in favore dei soggetti che assumono a proprio carico quote degli oneri di investimento, di manutenzione e di gestione dei sistemi tecnologicamente avanzati realizzati in base ad accordi o patti ai sensi del periodo precedente; d) che i prefetti possano stipulare convenzioni con le Regioni e gli enti locali che prevedano una loro contribuzione per realizzare programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, escludendoli dal patto di stabilità c.d. «verticale» <sup>(33)</sup>; e) che, per il rafforzamento delle attività connesse al controllo del territorio e per dare massima efficacia alle disposizioni in

<sup>32</sup> Si tratta del richiamato art. 6-bis, comma 1, del d. l. 14.8.2013, n. 93, convertito in l. 15.10.2013, n. 119.

<sup>33</sup> Assume questo significato il richiamo all'art. 1, comma 439, della l. 27.12.2006, n. 296.

materia di sicurezza urbana, i comuni che abbiano rispettato il pareggio di bilancio, possono assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale entro certi limiti di spesa <sup>(34)</sup>.

10. La definizione di sicurezza urbana contenuta nell'art. 4 della legge, si è detto, supera il riduttivo inquadramento di questo «bene pubblico», come chiedevano con forza i Comuni <sup>(35)</sup>, oltre i limiti dell'art. 54 del Tuel, che contrassegnavano il suo inserimento nel 2008 fra le sole attribuzioni del Sindaco ufficiale di governo.

La sicurezza urbana è ora competenza ampia e articolata, che si sviluppa in chiave proattiva e non solo reattiva, che guarda alla tranquillità, alla vivibilità e al decoro dell'intera comunità anche oltre la prevenzione dei reati, che non si manifesta soltanto con lo *strumento straordinario* delle ordinanze del sindaco ma anche con lo *strumento ordinario* dei regolamenti, approvati dal Consiglio comunale <sup>(36)</sup>.

La stessa disciplina delle ordinanze per garantire la sicurezza urbana, in questo quadro più largo e articolato, viene estesa alle precipue e prioritarie funzioni del sindaco come responsabile della municipalità, nel cui ambito egli può adottare sia ordinanze temporanee sia ordinanze contingibili e urgenti, queste ultime, considerate legittime dalla Corte costituzionale <sup>(37)</sup>.

---

<sup>34</sup> In sede di conversione viene introdotto il riconoscimento dell'equo indennizzo e del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio al personale della polizia locale che esula dal nostro tema.

<sup>35</sup> Si veda: Cittalia - Fondazione Anci Ricerche, *Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza urbana*, Anci, Roma, 57 ss. Lo studio prospetta come soluzione preferibile quella della legge in esame e, sui compiti del Sindaco quale ufficiale di governo, i soli allora previsti, afferma che «*tale scelta oggi sembra rivestire caratteri del tutto peculiari in ordine almeno a due fattori. Il primo. Gli ambiti sui quali i Sindaci sono chiamati ad adottare provvedimenti al fine di prevenire e di eliminare i gravi pericoli non possono essere ricondotti esclusivamente alla materia dell'ordine pubblico, pure di competenza esclusiva dello Stato. Infatti, ben più ampio e per certi versi incerto, sembra essere il contenuto ascrivibile alla sicurezza urbana, capace comunque di attrarre nel suo ambito interventi che vanno sicuramente ad incidere su sfere già di competenza regionale e locale. La stessa, problematica disciplina dell'ambito di applicazione del potere di ordinanza dei Sindaci, dettata con il Dm 5.8.2008, manifesta al contempo un impianto chiaramente statalista e un'interpretazione contenutistica della sicurezza urbana piuttosto restrittiva*». Appare evidente che la legge in esame accoglie pienamente l'impostazione prospettata da Anci sull'impianto che deve caratterizzare le politiche integrate di sicurezza, anche se la concreta traduzione in norme e istituti è stata affiancata da un'eccessiva larghezza nel ricorrere a strumenti reattivi a scapito di quelli proattivi. Si veda: G. Tropea, *Decreto Minniti, adelante con juicio*, in [www.laCostituzione.info](http://www.laCostituzione.info) sulla necessità di prendere in considerazione la portata delle nuove norme non solo in relazione ai singoli istituti ma anche per l'innovativa articolazione data alle politiche di sicurezza urbana.

<sup>36</sup> Sul punto: F. Ferroni, *I regolamenti di polizia urbana nell'evoluzione delle politiche locali per la sicurezza: criticità e prospettive*, in ANCI (a cura di), *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, Roma, 2013, 83 ss.

<sup>37</sup> Con la sentenza n. 115/2011, più volte citata, che dichiarò incostituzionali le ordinanze ordinarie in relazione agli art. 3, 23 e 97 Cost. Sulla contingibilità delle ordinanze, inteso come caratteristica della situazione che presenta l'impossibilità di fronteggiarla con i rimedi previsti ordinariamente, in ragione del carattere accidentale, imprescindibile ed eccezionale delle situazioni verificatesi, cfr.: A. Manzione, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana*, cit., 6.

L'impegnativa, apprezzabile e a lungo attesa ricomposizione del quadro è disciplinata dall'art. 8 che interviene su più disposizioni del Tuel, finalizzando gli strumenti reattivi di competenza comunale alla capacità d'incidere sull'intero fenomeno della sicurezza urbana *nelle sue diverse espressioni* di condizione diffusa, per salvaguardarla non solo con l'esercizio di *poteri* in capo al sindaco (come nel 2008), ma anche con l'adozione di *norme regolamentari* e *atti deliberativi* che fanno capo al consiglio comunale e alla giunta e di *determine* dei dirigenti comunali in base alle loro attribuzioni.

Il riordino del sistema sui diversi livelli delle norme regolamentari, degli atti deliberativi, delle ordinanze e delle determine avrebbe dato maggiore chiarezza al sistema se fosse stato specificamente scandito dalla legge e non fosse solamente ricavabile dagli art. 50 e 54 del Tuel che disciplinano i poteri del sindaco.

L'art. 50 co. 5 del Tuel, dopo le modifiche e integrazioni, costruisce le ordinanze del sindaco come responsabile della comunità come contromisura per contrastare un articolato quadro di criticità e turbative che possono maturare sia *«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 e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche»* sia, in chiave marcatamente preventiva, in vista di situazioni che stanno per verificarsi ovvero aggravarsi (co. 7), per *«assicurare le esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti in determinate aree delle città interessate da afflusso di persone di particolare rilevanza, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi»* fino a imporre *«con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche»*.

La rivisitazione delle funzioni comunali che consentono di adottare provvedimenti reattivi e sanzionati tesi dichiaratamente a garantire la sicurezza urbana con modalità indirette e cioè sotto la minaccia di sanzione, non è *più limitato alle sole situazioni contingibili e urgenti e alla sola materia della sicurezza pubblica* dei quali aveva preso atto la Corte costituzionale. Secondo la Corte, relegando la sicurezza urbana fra le competenze del sindaco ufficiale di governo, le ordinanze assumevano come *«oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati»* <sup>(38)</sup>, evidenziando una sorta di «scollamento» tra la disciplina legale e l'accezione corrente della sicurezza urbana multifattoriale che va oltre la presenza di fenomeni criminosi e guarda all'insieme delle criticità che rendono le città meno vivibili.

La definizione di sicurezza urbana si riverbera in maniera apprezzabile sulle ordinanze, descrivendo le politiche integrate di sicurezza in una dimensione ampia, incentrata sul legame tra tutte le istituzioni presenti sul territorio e configurando la prevenzione dei reati non come il problema, ma come uno tra i problemi da affrontare. La relazione illustrativa del decreto legge mette in luce che *«il modello sviluppato, anche*

---

<sup>38</sup> Si veda la nota (17) sulle sentenze Corte Cost.196/2009 e 115/2011.

*in attuazione del principio di coordinamento legislativo fra lo Stato e le Regioni di cui all'art. 118 co. 3 Cost. ammette l'esistenza di uno spazio giuridico orizzontale nel quale interagiscono soggetti giuridici diversi, con strumenti e legittimazioni distinte, nella consapevolezza che la cooperazione tra i diversi livelli di governo possa garantire ... maggiori e più adeguati livelli di sicurezza laddove quest'ultima non è più soltanto da identificare con la sfera della prevenzione e repressione dei reati (e quindi con la sfera della sicurezza "primaria") ma è intesa anche come attività volta al perseguimento di fattori di equilibrio e coesione sociale, di vivibilità e prevenzione situazionale connessi ai processi di affievolimento della socialità nei territori delle aree metropolitane e di conurbazione»<sup>(39)</sup>*

Con la nuova disciplina il Comune è *terminale* d'interventi per la sicurezza pubblica realizzati dall'autorità di pubblica sicurezza ai vari livelli e, nello stesso tempo, *attore principale* di interventi direttamente proattivi e indirettamente reattivi, con funzione di prevenzione generale, per il benessere diffuso nelle relazioni e nella convivenza e *garante* dell'incontro fruttuoso fra esigenze di sicurezza pubblica e di sicurezza sociale. Per realizzare questi compiti il comune interviene regolamentando, ad opera del consiglio comunale, le situazioni ordinarie e, con ordinanze del sindaco, impartendo comandi per regolare le situazioni contingibili e urgenti e, in alcuni casi, quelle temporanee.

La nuova disciplina degli strumenti reattivi per la sicurezza urbana è pertanto incentrata sull'intero *intervento comunale* e valorizza l'esigenza di rispondere, anche in questa materia, alle esigenze dei cittadini il più vicino possibile ai luoghi in cui si manifestano, secondo la disciplina dell'art. 118 co. 1 Cost. in forza del quale *«le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»*.

11. La disciplina delle ordinanze del sindaco quale ufficiale di governo, prevista dall'art. 8 della legge, riscrive il co. 4-bis dell'art. 54 del Tuel. Dando seguito alle censure della corte costituzionale le ordinanze contingibili e urgenti che tutelano incolumità pubblica e sicurezza urbana devono fare riferimento all'esigenza di *«prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano 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»*.

Il quadro più largo delle situazioni e il chiaro esercizio di una funzione di prevenzione generale che caratterizzano le ordinanze del Sindaco, si rafforza con un'altra specifica e autonoma disposizione che attiene alle sue competenze di responsabile della comunità locale, aprendo il delicato problema delle possibili interferenze fra queste ultime delle quali è *il solo titolare* (art. 50) e quelle che *condivide con il Prefetto*

---

<sup>39</sup> La citazione è tratta dalla Relazione al decreto legge in esame in [www.camera.it](http://www.camera.it).

come ufficiale di governo (art. 54). Possono infatti verificarsi, nelle situazioni concrete, svariate sovrapposizioni tra le une e le altre.

Il problema potrebbe estendersi alla regolamentazione comunale qualora quest'ultima disciplinasse obblighi e divieti che interferiscono con le già indicate funzioni di ufficiale di governo, tese alla prevenzione di taluni reati, ma l'art 8 risolve il problema con la scelta evidente di escludere la regolamentazione comunale sulla sicurezza urbana dalle materie che individuano i compiti del sindaco ufficiale di governo ai sensi del co. 4-bis dell'art 54 del Tuel. La regolamentazione, quindi, è riservata alle materie che sono, ad un tempo, attribuzioni del sindaco dell'art. 50 del Tuel.

La soluzione non risolve del tutto il problema, poiché i fatti vietati e gli obblighi imposti con ordinanza, svolgono la loro funzione di prevenzione generale rispetto a situazioni *anticipatrici* o *favorenti* di fatti indesiderabili, che impongono regole di comportamento la cui violazione può portare degrado, disturbo, difficoltà, inopportunità, ecc. o anche, talvolta, sfociare in reati.

Solo l'interpretazione restrittiva dell'espressione «*prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità*» dell'art. 54 del Tuel può evitare incongruenze. Essa va riferita ai soli obblighi e divieti di prevenzione *ante delictum*. La reazione a essi con ordinanze contingibili e urgenti ai sensi può riguardare soltanto il concreto pericolo che certi comportamenti favoriscano i reati indicati nella norma e coerentemente, in questi casi, il sindaco è gravato della comunicazione al prefetto. In tutti gli altri casi il sindaco adotta ordinanze come responsabile della comunità, in termini di *ultima ratio* per contrastare quanto prelude o accentua fenomeni di grave incuria, degrado, pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, ecc., rispetto ai quali frappone ostacoli non previsti dalla legge.

Nelle ordinanze del Sindaco ufficiale di governo, che vanno comunicate al Prefetto, egli agisce *allo scopo di prevenire i reati* indicati dall'art. 54 lasciano come valida prevenzione il solo provvedimento contingibile e urgente del sindaco sotto il controllo del prefetto, con minaccia di sanzione. Negli altri casi egli *agisce allo scopo di evitare degrado, disturbo, ecc.*, e l'insorgere, nella situazione, di eventuali possibili reati è solo eventuale.

Tutto questo deve emergere nella motivazione dei provvedimenti e spiega la mancata previsione, in questi ultimi casi, di un simmetrico potere regolamentare, che nasce chiaramente dal fondato timore che l'allargamento dei regolamenti comunali alla prevenzione *ante delictum* strettamente intesa, possa risolversi in insidiosi sviamenti di potere, in chiave «supplente» ed «emergenziale», mirante direttamente allo scopo, e non conseguenza indiretta dell'esercizio della funzione, quando sia ritenuto inadeguato il contrasto statale alle *manifestazioni locali di fenomeni criminosi*, che siano però *privi di qualsiasi specificità locale*.

L'eventualità che possano essere regolamentati a livello comunale fenomeni con tali caratteristiche, determinerebbe inaccettabile disomogeneità da luogo a luogo e, come

temibile conseguenza lo spostarsi dei fenomeni criminosi dall'uno all'altro con strumentali migrazioni, come aveva sottolineato con forza la Corte costituzionale a proposito delle ordinanze ordinarie ritenute incostituzionali.

La scelta del legislatore rafforza la ragionevolezza dell'interpretazione restrittiva dei poteri del sindaco come ufficiale di governo, limitandola all'esclusiva prevenzione *ante delictum*. Conseguentemente i regolamenti e ordinanze, nelle materie dell'art. 50 del Tuel, possono anche prevedere obblighi e divieti che, indirettamente, prevengono alcune manifestazioni criminose, ma la prevenzione *ante delictum* non sarà la loro funzione che dovrà consistere nel minacciare sanzioni per chi causa «*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 e del riposo dei residenti*».

Nella disciplina delle ordinanze contingibili e urgenti del sindaco ufficiale di governo la legge si è uniformata, come detto, alle indicazioni della Corte costituzionale sulla riserva relativa di legge, sulla tutela del dovere d'imparzialità della pubblica amministrazione e sul principio di uguaglianza nelle funzioni di sicurezza <sup>(40)</sup>.

Gli interventi del sindaco ufficiale di governo per la sicurezza urbana sono oggi espressione, sia di azione amministrativa, strettamente intesa, che previene e contrasta i reati attraverso controllo, vigilanza, attività e azioni materiali sul territorio, sia obblighi e divieti che, in termini di prevenzione generale, impongono regole di comportamento per accedere, trattenersi o circolare in certi luoghi ecc.. Va tuttavia sottolineato che l'oggetto di questa azione preventiva avrebbe potuto essere più puntuale e non limitarsi a inserire nella legge, quale fonte di grado superiore, quanto era già indicato in un decreto ministeriale <sup>(41)</sup>.

Va individuata un'ulteriore ragione fondante nell'operatività, circoscritta alla prevenzione *ante delictum*, delle ordinanze ai sensi dell'art. 54 del Tuel. Si tratta dell'esigenza d'impedirne l'utilizzo strumentale, al di là della funzione generalpreventiva, a scapito di quella proattiva che i Comuni non intendono o non possono fare per mancanza di volontà politica, perché non viste di buon occhio dai cittadini o, più spesso, per mancanza di risorse. L'utilizzo oltre lo stretto necessario degli strumenti impositivi *extra ordinem* può degenerare, per queste ragioni, in ridondanti elencazioni di prescrizioni e regole di buon comportamento <sup>(42)</sup>, quando appaiono dirette, anche senza

---

<sup>40</sup> Corte Cost. n. 115/2011, cit.

<sup>41</sup> Si veda il Dm 5.8.2008, *Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione*, in *GU Serie Generale n.186* del 09 agosto 2008.

<sup>42</sup> Il contenuto delle ordinanze adottate dai sindaci è stato approfondito in una ricerca che ha coinvolto circa cinquecento Comuni. Può affermarsi che esse prendono in considerazione «*comportamenti e condotte che possono violare, o favorire la violazione di standard di convivenza concernenti lo spazio pubblico e una certa regolazione convenzionale del tempo sociale nonché standard di cura e mantenimento del territorio. In particolare nel 68% dei casi delle ordinanze analizzate, i fenomeni ed i comportamenti sociali che nel loro manifestarsi vengono considerati indicatori di disordine sociale, riguardano il mercato dell'intrattenimento e l'uso dello spazio pubblico da parte delle masse giovanili, le richieste dei questuanti, i comportamenti non penalmente rilevanti di tossicodipendenti, spacciatori, prostitute di strada nonché vagabondi*». Sul punto: M. Giovanetti, *Le ordinanze dei sindaci sulla*

aspettativa di efficacia, ad arginare ogni sorta di criticità che sia leggibile come risposta all'allarme diffuso, come avviene in presenza di fenomeni degenerativi delle migrazioni irregolari, periferie degradate, prostituzione, parchi inagibili, schiamazzi notturni, aggregazioni giovanili turbolente, occupazioni illegali, scritte, comportamenti sotto l'effetto di alcol e droga, graffiti sui muri, presenze che creano turbativa, «bivacchi», abusivismo commerciale, ecc.

A garanzia dell'utilizzo dei divieti locali e dei provvedimenti reattivi per garantire la sicurezza urbana nello spazio rigorosamente previsto, si pongono gli strumenti di giustizia amministrativa e il potere di disapplicazione del giudice. Il ricorso eccessivo a strumenti punitivi trascura sovente le conseguenze che possono derivare dalla regolazione invasiva dei rapporti sociali che eleva a illeciti amministrativi taluni comportamenti, solo perché inopportuni, incivili o fastidiosi o, per approssimazione intuitiva, anticipatori di reati diffusi. Imposizioni, vincoli penetranti alla vita quotidiana e proibizioni fondati su giudizi generici per i comportamenti e persino per gli abbigliamenti, possono indurre trasformazioni controproducenti della vita sociale e della convivenza se i divieti formali sono avvertiti come inutili e ingiustificate compressioni. Va rilevato che la disciplina delle ordinanze introdotta dalla legge in esame rischia di riproporre una lettura applicativa in sostanziale continuità col passato <sup>(43)</sup>.

L'imposizione di obblighi e divieti assumerebbe lo strumentale carattere simbolico, legata soprattutto all'efficacia comunicativa, di segnalare che l'autorità ha «preso in carico» i problemi delle «presenze sgradite» e dei fenomeni molesti ma la loro debole attitudine generalpreventiva, rischia di assecondare rancori e paure che sfociano nella logica dell'estraneo allontanato per ripristinare la normalità e difendere il costume sociale.

La legge, incalzata dai punti fermi enunciati dalla Corte costituzionale, prevede ora casi che consentono le ordinanze e introduce nuove azioni amministrative che ricercano efficacia e correttezza di progettualità condivisa fra tutti gli attori nell'affrontare i problemi. La stessa esperienza delle ordinanze del 2008, guidata dall'enfasi sul pragmatismo e sulla «concreta» immediatezza, sul carattere intuitivo e addirittura «creativo» <sup>(44)</sup> delle condizioni per intervenire e sull'improvvisazione guidata dalle esperienze concrete, determinò severe critiche sulla loro opportunità e suscitò riserve sulla

---

*sicurezza urbana*, in *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, Roma, 31 ss.

<sup>43</sup> Si veda: C. Ruga Riva, B. Biscotti, P. Rondini, R. Cornelli, A. Squazzoni, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Dir. Pen. Contemporaneo*, luglio 2017, 28 ss.

<sup>44</sup> Si veda l'articolo redazionale *Ai sindaci superpoteri da sceriffi. Maroni firma il decreto*, in *Panorama.it*, 10.8.2008 che riporta un'intervista dell'allora ministro R. Maroni e afferma: «Dalla prostituzione all'accattonaggio, dallo spaccio all'occupazione di case; questo il nuovo ambito di competenza che il ministro dell'Interno Maroni ha assegnato ai sindaci per difendere "l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana"... I primi cittadini saranno "ufficiali di governo"» sottolineando che «secondo il ministro dell'Interno, con i nuovi poteri assegnati dal decreto, i sindaci diventano "protagonisti e non comprimari della sicurezza sul territorio"... E così già a settembre sarà tempo di

loro efficacia. La risposta, pur apparendo «pronta» era in realtà «sbrigativa» nel contrastare l' indesiderabile e semplificava brutalmente l'esigenza sostanziale di eliminare subito i concreti «focolai» che, di volta in volta, creano turbativa, dimenticando che la sua eliminazione non potrà mai derivare dall'esercizio della funzione impositiva che costruisce sempre nuovi comandi, ma da attività rivolte direttamente al controllo sociale. La prevenzione «situazionale» era contrabbandata come alternativa credibile a quella «strategica» <sup>(45)</sup>.

Nella nuova, e finalmente articolata caratterizzazione della sicurezza urbana, i conflitti e le criticità nello spazio urbano, non «sfociano» nei soli poteri del sindaco ufficiale di governo ma possono valorizzare, quando lo esige il caso concreto, l'alternativa fra azione amministrativa proattiva e la prevenzione generale che impone divieti sanzionati, nel ragionevole temperamento degli interessi, guidato dal principio di ragionevolezza. Obiettivi così impegnativi colgono la debolezza del pensiero che vorrebbe «chiudere» le risposte ai problemi che si presentano affidandosi a comandi isolati, decisi di volta in volta, che riducono la prevenzione generale a fine immediato ma è chiamata a selezionarli in un'ampia articolazione di possibili interventi per garantire efficacia, uniformità e coerenza.

Il principio di leale collaborazione tra Stato, regione e comune deve trovare spazio anche nel corretto e non casuale esercizio dei poteri del sindaco ufficiale di governo ovvero responsabile della comunità, coinvolgendo l'intera attività amministrativa del comune per la sicurezza urbana. Conseguentemente quest'ultima non deve scindersi in schematiche ripartizioni tra funzioni del Sindaco, ora rappresentante la comunità, ora ufficiale di governo, e questa ricerca a tutto campo dello strumento più adatto ha come obiettivo quello di preservare le politiche di sicurezza urbana dal riduttivo appiattimento sulla sicurezza pubblica, che contraddirebbe il fine precipuo delle politiche integrate di valorizzare la prevenzione proattiva e di stimolare la convivenza civile, prima ancora di difenderla dai rischi e dalle criticità minacciando conseguenze sanzionatorie.

La disciplina dell'art. 54 co. 4 del Tuel introdotta nel 2008, incentrata sul sindaco ufficiale di governo aveva disciplinato la sicurezza urbana accarezzando una sorta di «diritto penale municipale» <sup>(46)</sup> che, al di là del paradosso concettuale, ben presto evidenziato in modo pressoché corale, sovraespose senza ragione la capacità dei soli divieti a proporsi come rimedio a ogni criticità, anche la più modesta, fino a mettere in campo le «ronde» e a prefigurare impieghi della polizia locale che riproponevano «in piccolo», e cioè nel conflitto urbano, le logiche della sicurezza pubblica, la cui appropriatezza non può essere arbitrariamente «esportata» dal contrasto ai fatti criminosi.

---

*valutare in che modo i primi cittadini avranno espresso la loro "creatività" nelle ordinanze consentite dai nuovi poteri loro concessi».*

<sup>45</sup> Si veda: F. Battistelli, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, 2016, 95ss.

<sup>46</sup> C. Ruga Riva, *Sindaci sceriffi, cittadini vigilantes e medici spioni: verso la pervasività delle forme di controllo penale*, in R. Acquaroli (a cura di) *Il diritto penale municipale*, Macerata, 2009, 73 ss.

La scelta di superare una sicurezza urbana così schematicamente «appiattita» sui comandi reattivi e sulla prevenzione della c.d. «microcriminalità diffusa» che grava sulle città, può ora favorire il controllo sociale inclusivo e le trasformazioni e i miglioramenti stabili della morfologia degradata del territorio che, nelle aspettative delle impostazioni più evolute sulla sicurezza urbana, si configurano come vere e proprie operazioni strutturali. L'azione amministrativa, conseguentemente, può mostrarsi anche più attrezzata per soddisfare la rivendicazione diffusa di modelli relazionali corretti tra governo locale e cittadino e mettere a fuoco, attraverso politiche efficaci che assecondano, nei contesti urbani, i bisogni sociali, la frequentazione dei luoghi, l'inclusione di chi scivola nella marginalità, le esigenze che maturano nei territori, prima ancora di punire chi, col suo comportamento, ingenera le criticità.

12. La vicenda delle ordinanze del sindaco sulla sicurezza urbana, che sta alle nostre spalle, nell'esercizio della funzione generalpreventiva delle sanzioni, mise in secondo piano, senza valida ragione, i regolamenti comunali che rappresentano - e hanno rappresentato, sin dall'unità d'Italia <sup>(47)</sup> - attraverso i regolamenti di polizia urbana, lo strumento reattivo principale per regolare le criticità più marcatamente locali della vita urbana e per valorizzare le insidie peculiari e i nodi problematici dei diversi territori, così diversi gli uni dagli altri.

Sulla caratteristica dei regolamenti di essere strumento indispensabile per raccordare le peculiarità delle relazioni e della convivenza in un determinato luogo vi è pieno accordo: una città industrializzata ha bisogno di regole diverse da un centro agricolo, così come una calda località marina e un freddo centro alpino devono affrontare problemi peculiari della comunità, legati talvolta alla stessa morfologia dei territori, che si esprimono, in modo variegato e irripetibile, come esigenza di: *«superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche»*.

La legge in esame, sollecitata dall'intervento della Corte costituzionale e dalle pressanti indicazioni del sistema dei comuni <sup>(48)</sup>, ha finalmente dato nuova disciplina ai regolamenti comunali che incidono sulla sicurezza urbana (art. 8 co. 7-ter), integrando l'art. 50 del Tuel e disponendo che *«nelle materie di cui al co. 5, secondo periodo, i comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente testo unico»*.

Attraverso il richiamo alle materie delle ordinanze sindacali ai sensi dell'art. 50 del Tuel i regolamenti comunali possono ora prevedere norme a tutela della sicurezza urbana. La disposizione attiene ai regolamenti in genere e riguarderà, prima di tutto, quelli di polizia urbana che ne conterranno inevitabilmente la maggior parte e che

---

<sup>47</sup> Si veda la nota (8).

<sup>48</sup> Si veda: Anci, *Nota orientativa riguardante gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 4.4.2011 in materia di ordinanze del sindaco adottate ai sensi dell'art. 54 del Tuel*, in [www.anci.it](http://www.anci.it).

sono specificamente richiamati dalla legge (art. 9 co. 3) come atto normativo al cui interno individuare le specifiche zone comunali alle quali sono applicabili le misure a tutela del decoro di particolari luoghi (49).

Presenti da sempre nel nostro ordinamento, i regolamenti di polizia urbana sono sempre stati disciplinati col carattere della *sussidiarietà*, che consente loro di disciplinare solamente obblighi e divieti «che non siano già regolati» da leggi o regolamenti statali» (50) e con quello della loro *conformità a legge*, vietando esplicitamente comandi che «siano contrari alle leggi e ai regolamenti generali» (51). Le indicazioni della Corte costituzionale sulla riserva relativa di legge riguarda sia le ordinanze, per le quali furono impartite, sia i regolamenti comunali per la sicurezza urbana, che possono ora intervenire nelle stesse materie delle ordinanze dell'art. 50.

I regolamenti dovranno considerare le materie indicate dalla legge come espressione di «*un comune parametro legislativo, che ponga le regole ed alla cui stregua si possa verificare se le diversità di trattamento giuridico siano giustificate dalla eterogeneità delle situazioni locali*» (52). L'indicazione della Corte, rafforzata dall'art. 1 co. 2 della legge n. 689/1981, in forza del quale «*le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati*» consente specificare gli obblighi e i divieti dei regolamenti all'interno della cornice indicata dalla norma (53).

---

49 Si veda: C. Ruga Riva, B. Biscotti, P. Rondini, R. Cornelli, A. Squazzoni, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, cit., 23.

50 Il mancato coordinamento nel succedersi delle fonti della normativa locale comporta che sia ancora in vigore il r.d. 12 febbraio 1911, n. 297 che approva il *Regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale*, che tuttora disciplina (artt. 109-111) i Regolamenti di polizia urbana e quelli di polizia rurale. Il r.d. in questione è un regolamento statale e pertanto non rispetta la riserva relativa di legge (art. 23 Cost.) come fonte di legittimazione di prestazioni personali, secondo le indicazioni della sent. n. 115/2001 Corte Cost. Va tuttavia rilevato che molte delle situazioni indicate nel r.d. rappresentano una sorta di ricognizione delle materie che, complessivamente indicate, individuano quelle interessate dall'attività di polizia urbana in materie che sono di competenza comunale in forza di specifiche norme di legge. Spesso i regolamenti di polizia urbana dettano regole particolari in dette materie riguardanti le attività e le presenze rumorose, gli assembramenti, particolari profili dell'uso dello spazio pubblico (giochi negli spazi aperti, rispetto delle aiuole) e dell'arredo urbano (fontane, panchine, attrezzature dei parchi) che trovano la fonte del potere regolamentare nelle competenze e attribuzioni proprie dell'ente. Si veda: in Anci (a cura di), *Per una città sicura. Dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, cit. 83 ss. Sul tema delle ordinanze ordinarie, prima della dichiarazione d'incostituzionalità si veda: Fondazione Anci Ricerche, *Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza urbana*, Roma, 2009, 54 ss.

51 Art. 109 del r.d. 12.2.1911, n. 297.

52 Si veda Corte cost. n. 115/2011

53 Va letta in modo conforme alla costituzione la norma dell'art. 109 del R.D. 12.2.1911, n. 297 che consente di prevedere nei regolamenti di polizia urbana obblighi e divieti per «oggetti consimili» a quelli in esso elencati. Più che di un improprio ricorso all'analogia, la norma va interpretata nel senso che quelli indicati nel r.d. non solo i soli contenuti possibili dei regolamenti di polizia urbana, ma ad essi vanno aggiunte le materie che trovino nella legge la fonte del potere regolamentare, quando possono comportare implicazioni di polizia urbana, ai sensi dell'art. 7 del Tuel. Va sottolineato che l'elencazione del r.d. rende evidente il condizionamento, nella descrizione, delle caratteristiche normative. Molte materie sono ora disciplinate da autonome leggi (commercio generi alimentari, nettezza

Dopo il trasferimento alle Regioni di numerose competenze, i regolamenti di polizia urbana condividono numerose materie con altri regolamenti e la scelta della legge in esame di riferirsi, in generale, al potere regolamentare dei comuni e non ai soli regolamenti di polizia urbana, vuole evitare incertezze nella disciplina dei fenomeni che si riscontrano nelle diverse realtà comunali <sup>(54)</sup>.

L'insegnamento della Corte sulle materie in cui possono intervenire i «*provvedimenti non aventi rango di legge*», inoltre, impone particolare attenzione a evitare che gli stessi comportamenti siano «*variamente leciti o illeciti, a seconda delle numerose frazioni del territorio nazionale rappresentate dagli ambiti di competenza dei sindaci*» <sup>(55)</sup>.

I regolamenti chiamati a incidere sulla sicurezza urbana, riportate le ordinanze nel loro alveo, ricevono un rilancio dalla legge liberandosi dai difetti di queste ultime di rifarsi a un presupposto troppo indefinito di sicurezza urbana, di garantire debolmente la libertà individuale da compressioni non previste dalla legge, di non essere imparziali perché consentono di applicare regole che non vigono altrove e di essere fragili nella generalità e nell'astrattezza, caratteristica imprescindibile dell'esercizio di funzioni di prevenzione generale attraverso la minaccia di sanzioni.

Intervenuta l'illegittimità costituzionale delle ordinanze ordinarie dell'art. 54 del Tuel, prevalse l'opinione che le situazioni fuori dall'urgenza dovessero essere disciplinate dai Regolamenti di polizia urbana che, nel rispetto della legislazione statale e regionale, avrebbero dovuto contenere disposizioni per prevenire l'insorgere di fenomeni di criticità sociale, suscettibili di determinare un'influenza negativa sulla sicurezza urbana, assicurando l'uso appropriato del suolo pubblico, la piena fruizione dello spazio pubblico, la riqualificazione e manutenzione dello spazio urbano ed il decoro dell'abitato, prima ancora di disciplinare la prevenzione e rimozione delle condizioni ambientali e sociali che possono favorire l'insorgere di fenomeni dannosi per la vivibilità urbana e la convivenza civile. <sup>(56)</sup>.

---

dell'abitato, circolazione stradale, materie infiammabili) mentre, per altre, la descrizione evidenzia il condizionamento delle condizioni socioeconomiche del Paese di oltre un secolo fa (mete e calmieri dei generi annonari, passaggio e custodia di animali, sgombero della neve dalle vie).

<sup>54</sup> L'art. 7 del Tuel dispone che «nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto», il Comune adotta «*regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni*».

<sup>55</sup> Sul punto la sentenza n. 115/2011 rileva che la presenza di una norma di legge come fonte del potere regolamentare ha anche la funzione di evitare la violazione di questo particolare profilo del principio di uguaglianza.

<sup>56</sup> Si veda, per tutti il disegno di legge d'iniziativa del sen. A. Augello n. 1138 del Senato comunicato alla presidenza il 17 ottobre 2013 «*Norme di indirizzo in materia di politiche integrate per la sicurezza e la polizia locale*» che parla di «*regolamenti di polizia urbana ... finalizzati a prevenire e contrastare i fenomeni di degrado urbano (che) possono prevedere obblighi e divieti: a) per assicurare l'uso e il mantenimento del suolo pubblico, la piena fruizione dello spazio pubblico, il decoro urbano, la tutela della quiete pubblica e la tranquillità della vita delle persone; b) per prevenire e rimuovere le condizioni ambientali e sociali che possono favorire l'insorgere di fenomeni dannosi alle popolazioni locali sotto il profilo della*

La scelta del legislatore di uniformare il contenuto dei regolamenti comunali alla sola sicurezza urbana del sindaco responsabile della comunità (art. 50 Tuel), ha lasciato cadere precedenti e ben meditate proposte. Le ordinanze hanno inevitabilmente la funzione di «*superare situazioni di ...*» e per questo, intervengono, con la minaccia di sanzioni, per rimuovere e correggere le criticità. I regolamenti, invece, quali norme stabili del sistema dovrebbero avere la sottolineatura, che il legislatore non ha colto, nonostante l'indicazione del progetto originario di tendere ad *assicurare uso e mantenimento di ...* evitando l'insorgere delle stesse criticità attraverso interventi di prevenzione primaria, prima che esse si presentino.

13. Il nuovo istituto del *divieto di accesso* introdotto dagli articoli 9 e 10 della legge ricorre ai modelli della prevenzione *ante delictum* per tutelare la sicurezza urbana in termini di *frequentazione problematica dello spazio pubblico*. La sua struttura consente di *allontanare* e rendere illecita, per un periodo più o meno lungo a seconda dei casi, la presenza di persone che sono colte in certi luoghi nei quali non hanno motivo lecito per trattenersi, impedendone l'accessibilità e la fruizione, o che compiano, negli stessi luoghi, specifici atti illeciti, ritenuti fonte di rischi e criticità.

La novità ha pressoché egemonizzato il dibattito pubblico e i contenuti di comunicazione e divulgazione della legge ed è spesso presentata come l'elemento caratterizzante. «*Il provvedimento - si è detto - interviene rafforzando l'apparato sanzionatorio amministrativo, al fine di prevenire fenomeni di criticità sociale suscettibili di determinare un'influenza negativa sulla sicurezza urbana, anche in relazione all'esigenza di garantire la libera accessibilità e fruizione degli spazi e delle infrastrutture delle città, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di imporre il divieto di frequentazione di determinati pubblici esercizi e aree urbane ai soggetti condannati per reati di particolare allarme sociale*» (57).

L'art. 9 dispone che, chiunque tenga condotte che impediscono accessibilità e fruizione delle infrastrutture del trasporto pubblico (58) in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione degli spazi *già previsti dalle norme che regolano il loro utilizzo*, è punito con sanzione amministrativa pecuniaria da cento a trecento euro applicata dal Sindaco. Con evidente enfasi simbolica il ricavato viene destinato a iniziative di miglioramento del decoro urbano comunale.

Nel provvedimento «*sono riportate le motivazioni sulla base delle quali è stato adottato*» riguardanti il divieto di stazionamento e l'aver commesso alcuni specifici illeciti amministrativi nelle aree delle infrastrutture indicate (59) e viene ingiunto al trasgressore di allontanarsi dal luogo specifico del fatto e di non farvi ritorno per quarantotto

---

*criminalità e dell'emergenza igienico-sanitaria*».

<sup>57</sup> Circolare indicata a nota (3).

<sup>58</sup> Si tratta delle «*aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze*».

<sup>59</sup> Gli illeciti amministrativi indicati sono previsti dagli art. 688 c.p. (ubriachezza), art. 726 c.p. (atti contrari alla pubblica decenza), art. 29 d. lgs 31.3.1998, n. 114 (commercio abusivo) e 7, co. 15-bis, del d. lgs 30 aprile 1992, n. 285 (attività abusiva di parcheggiatore o guardiamacchine) per i quali, oltre ad

ore. I regolamenti di polizia urbana possono individuare ulteriori aree urbane alle quali può essere applicata la misura, tra quelle prossime a scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico.

L'istituto unisce al nuovo illecito amministrativo di divieto di stazionamento e ad alcune fattispecie già presenti nell'ordinamento una nuova misura reattiva che richiama funzionamento e disciplina del divieto di accedere alle manifestazioni sportive per contrastare i comportamenti violenti (Daspo) <sup>(60)</sup>. Per questo motivo l'ordine di allontanamento assume correntemente la denominazione di «*Daspo cittadino*» richiamando lo scopo di allontanare da alcuni spazi pubblici certe tipologie d'autori, allo scopo di evitare turbative.

L'istituto assomma alla funzione generalpreventiva propria dell'illecito amministrativo una concreta e immediata reazione tesa a neutralizzare la turbativa nello spazio pubblico.

Tra le critiche mosse all'istituto, una prevale su tutte. Per contenere i «tifosi» e, in particolare, per prevenire i disordini e gli incidenti che tendono a manifestarsi nelle partite di calcio, la misura che impedisce l'accesso disciplina situazioni molto diverse da quelle sottese alle nuove disposizioni. Le criticità che possono insorgere per la presenza di chi staziona in certi luoghi, non sono legate a *occasioni* peculiari e contenute nel tempo come le partite di calcio, ma sono legate a *condizioni perduranti* che vedono in quei luoghi quella che spesso è l'unica occasione di relazione, di alloggio precario o per potere «sbarcare il lunario» con le modalità proprie di indigenti ed emarginati. Queste persone, quando sono allontanate si spostano inevitabilmente in un altro luogo analogo, assieme ai problemi di cui sono portatori e a quelli che creano <sup>(61)</sup>.

Se la persona trasgredisce l'ordine di non fare rientro nel luogo indicato commette un altro illecito amministrativo, la cui sanzione è raddoppiata.

Se le violazioni sono reiterate il questore, «*qualora dalla condotta tenuta possa derivare pericolo per la sicurezza*», può ingiungere di non accedere al luogo del divieto per un periodo fino a sei mesi. La durata è superiore, da sei mesi a due anni, nei confronti di chi sia già stato condannato per reati contro la persona o il patrimonio, negli ultimi cinque anni, con sentenza definitiva o confermata in appello. L'istituto rappresenta uno strumento extrapenale che limita la libertà di movimento di chi sia stato condannato per alcune forme di criminalità che inficiano sicurezza urbana.

La costruzione di fattispecie costruite sul *presupposto dell'aver commesso altri reati* non sono certo una novità ma la rivisitazione di modelli del passato, che facevano leva

---

applicare le sanzioni già previste, si aggiunge il divieto di accesso in esame.

<sup>60</sup> Introdotto dalla l. 13.12.1989 n. 401 e più volte modificato

<sup>61</sup> Si veda: M. Caprino, *Daspo cittadino, i vigili non possono identificare i «soggetti pericolosi»*, in *Il Sole XXIV Ore*, 13.2.2017.

sui precedenti come presupposto per un reato riservato a chi li abbia riportati <sup>(62)</sup>. La fragile giustificazione è la stessa, accentuata dalla rilevanza di sentenza non ancora passata in giudicato per consentire un provvedimento che, non essendo provvisorio, non è consono alla presunzione d'innocenza (art. 27/2 Cost.).

La legge richiama le disposizioni sul «Daspo sportivo» per quanto riguarda: l'avviso della facoltà di presentare, personalmente o a mezzo di difensore, memorie o deduzioni al giudice competente per la convalida del provvedimento; la comunicazione al procuratore della Repubblica e la richiesta al giudice per le indagini preliminari di eventuale convalida in presenza dei presupposti o, al contrario, e per la perdita d'efficacia se la richiesta non sia avanzata entro il termine, o se la convalida non sia intervenuta nelle quarantotto ore successive. Se ma misura è applicata a un minorente la segnalazione è inviata al Procuratore della Repubblica minorile, e segue il procedimento presso il giudice specializzato <sup>(63)</sup>.

La misura non può andare esente da ulteriori critiche. Essa non è limitata alla prevenzione diretta o «situazionale» per esercitare il controllo sociale in definite situazioni, ma ha carattere punitivo immediato, ovvero prolungato in caso di trasgressione. L'imposizione di divieti perduranti senza prevedere l'obbligo ma solo la facoltà di interessare i servizi sociali per rendere disponibili luoghi, mezzi e opportunità per fare fronte ai problemi materiali e personali che stanno alla base delle condizioni di difficoltà individuali, rischia di trascurare il limite tacito di esigibilità che presenta un simile obbligo in presenza di condizioni estreme, stagionali o di disagio personale.

Le garanzie giurisdizionali, che appaiono rafforzate rispetto a quelle dei comuni illeciti amministrativi derivano dall'applicazione di restrizioni alla libertà personale. Lo scopo della misura in esame è contrastare il fenomeno che trasforma le stazioni e gli altri luoghi con caratteristiche simili in «base d'appoggio» o «rifugio» per chi non ha altra possibilità, quando è costretto a difendersi dal freddo e dalle insidie dei luoghi isolati, che diventano concentrati di comportamenti rischiosi per la sicurezza urbana. Proprio qui s'inserisce il difetto di un provvedimento che vive nella sostanziale autosufficienza del suo carattere reattivo. Il mero allontanamento immediato di chi è stato attratto da stazioni e altre infrastrutture perché respinto da altre opportunità, portatore degli aspetti più «crudi» dell'emarginazione e privo delle elementari opportunità di vita personale e sociale che ha perduto, non è vincolato a interventi di protezione sociale che restano mera scelta eventuale che, secondo la circolare esplicativa, «può essere effettuata», senza alcun impegno per l'effettiva presa in carico.

Il solo intervento reattivo evita che, di notte in particolare, nelle stazioni ferroviarie, ogni controllo s'allenti fino a sparire, così che sottopassaggi e i vagoni, temporaneamente fermi negli scali, si popolano di persone senza fissa dimora o dedite ad attività

---

<sup>62</sup> Si veda: Corte Cost. 2.11.1996, n. 370. Per la contravvenzione di cui all'art. 708 c.p., che fu nell'occasione dichiarata incostituzionale, la Corte mosse rilievi critici al meccanismo di «*infliggere comunque una pena per quei fatti sfuggiti all'accertamento dell'azione delittuosa del responsabile del reato contro il patrimonio, utilizzando un surrogato contravvenzionale, tipizzato attraverso la riferibilità del fatto, di per sé neutro, a un pregiudicato per alcune classi di precedenti penali*».

<sup>63</sup> Sul punto: M. Pelissero, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, cit., 845 ss.

illecite per trovare in essi riparo di fortuna, assieme a coloro che svolgono attività abusive, mendicanti, indigenti, tossicodipendenti, malati psichici che, fattosi giorno, riprenderanno il loro vissuto emarginato, soprattutto nei pressi delle stazioni. Introducendo effettive opportunità proattive ne avrebbe tratto vantaggio della sicurezza urbana, se non altro al livello minimo di sostenere l'efficacia e il permanere degli effetti di quelle reattive, così minuziosamente descritte. L'art. 10 co. 1 si limita infatti a prevedere la «contestuale segnalazione ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni», non una presa in carico, spesso inutile trattandosi spesso di casi già noti, proprio mentre si dà vita a un provvedimento marcatamente situazionale, che richiede nell'immediato alternative concrete, per le quali sono attive in molte città le c.d. unità di strada <sup>(64)</sup>.

L'art 10 si conclude con alcune disposizioni totalmente estranee alla disciplina del divieto di accesso. Il co. 6 rafforza la cooperazione informativa e operativa, assieme alla disponibilità delle banche dati estesa alle polizie locali. Il co. 6-*quater* prevede che, per i reati commessi con violenza alle persone o alle cose, compiuti alla presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, per i quali è obbligatorio l'arresto (art. 380 c.p.p.), quando non sia possibile procedervi immediatamente per ragioni di sicurezza o incolumità pubblica, l'autore sia considerato comunque in stato di flagranza (art. 382 c.p.p.) quando dalla documentazione video fotografica, risulti con certezza autore del fatto, purché l'arresto avvenga entro il tempo necessario alla sua identificazione e, comunque, nelle quarantotto ore dal fatto <sup>(65)</sup>.

14. La disposizione sulle occupazioni arbitrarie d'immobili (art. 11) non ha particolare attinenza con gli istituti e il coordinamento per la sicurezza urbana disciplinati dalla legge, ma è stata inserita per soddisfare l'esigenza affine d'integrare gli interventi per la sicurezza pubblica che sfociano negli «sgomberi», spesso delicate e drammatiche, col doveroso soddisfacimento d'imprescindibili esigenze di protezione sociale.

Lo scopo apprezzabile parte dal rilievo che le occupazioni abusive si fondano spesso su debolezze sociali profonde che s'intrecciano coi problemi di sicurezza pubblica, rispetto ai quali l'impossibilità di soddisfare il bisogno che le ha determinate lascia comunque aperto. Imboccata la strada reattiva, le politiche integrate di sicurezza urbana vedono ridurre, spesso drammaticamente, lo spazio per quella proattiva.

---

<sup>64</sup> Si veda: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, cit., 50. Il documento, approvato in Conferenza unificata, afferma che «i servizi di strada sono spesso il primo, e a volte l'unico, contatto che le persone senza dimora hanno con il mondo dei servizi. La loro funzione pertanto non si limita a un compito soltanto assistenziale ma anche di orientamento. Un buon approccio in strada è il più delle volte decisivo per l'accessibilità al sistema territoriale di servizi. Non è tanto rilevante quale assistenza i servizi offrono in strada quanto come la offrono. La risposta ai bisogni primari è tanto più efficace quanto più percepita come parte di un sistema più articolato. Si possono offrire coperte, cibo e bevande calde in gran quantità ma se insieme ad esse non si riesce a proporre l'accesso ad una relazione di aiuto e a un sistema di servizi coerenti con la possibilità di uscire dalla strada, il sollievo che tali interventi comportano è destinato a rimanere fittizio».

<sup>65</sup> La norma resta in vigore dalla legge di conversione fino al 30.6.2020.

Le modalità d'intervento introducono profili minimali di umanizzazione e prevedono che il prefetto, nel determinare le modalità esecutive di provvedimenti giudiziari sulle occupazioni arbitrarie d'immobili e nell'esercizio delle sue funzioni di pubblica sicurezza, senta il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e impartisca *«disposizioni per prevenire, in relazione al numero degli immobili da sgomberare, il pericolo di possibili turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica e per assicurare il concorso della Forza pubblica all'esecuzione di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria concernenti i medesimi immobili»*.

Tali disposizioni *«definiscono l'impiego della Forza pubblica per l'esecuzione dei necessari interventi, secondo criteri di priorità che, ferma restando la tutela dei nuclei familiari in situazioni di disagio economico e sociale, tengono conto della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica negli ambiti territoriali interessati, dei possibili rischi per l'incolumità e la salute pubblica, dei diritti dei soggetti proprietari degli immobili, nonché dei livelli assistenziali che devono essere in ogni caso garantiti agli aventi diritto dalle Regioni e dagli enti locali»*.

Riguarda un mero corollario la limitazione della responsabilità del prefetto prevista dal co. 3. L'eventuale annullamento giurisdizionale dell'atto, infatti, *«può dar luogo, salvi i casi di dolo o colpa grave, esclusivamente al risarcimento in forma specifica, consistente nell'obbligo per l'amministrazione di disporre gli interventi necessari ad assicurare la cessazione della situazione di occupazione arbitraria dell'immobile»*. Con analoghe finalità «difensive» il co. 3-bis esclude la responsabilità degli amministratori comunali che abbiano allacciato le forniture di servizi agli immobili occupati abusivamente, rendendo superabile perché inesigibile il divieto previsto <sup>(66)</sup> e consentendo quindi che *«il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga»* a tutela delle condizioni igienico-sanitarie. Solo una scarsa attenzione ai limiti penali taciti giustificanti avrebbe potuto portare a sostenere il contrario, come purtroppo accaduto <sup>(67)</sup>.

15. L'art. 13, sotto la rubrica *«ulteriori misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici, aperti al pubblico e di pubblici esercizi»* interviene con una misura di prevenzione *post delictum*, che può essere adottata nei confronti di chi sia stato condannato negli ultimi cinque anni, anche con sentenza non definitiva purché confermata in appello <sup>(68)</sup>, per avere ceduto stupefacenti all'interno o nelle vicinanze di locali pubblici o aperti al pubblico o in tutte le tipologie pubblici esercizi individuati dall'art. 5 della legge n. 287/1991.

In questi casi *«il questore può disporre il divieto di accesso agli stessi locali o a esercizi analoghi, specificamente indicati, ovvero dello stazionamento nelle immediate vicinanze»*

<sup>66</sup> Art. 5 del d.l. 28.3.2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla l. 23.5.2014, n. 80.

<sup>67</sup> Si veda: *Ridiede l'acqua agli occupanti. Indagato il sindaco di Bologna*, in *La Repubblica*, Bologna, 22 luglio 2015.

<sup>68</sup> Valgono le stesse considerazioni sviluppate nel § 1 sugli effetti della sentenza non passata in giudicato.

*degli stessi*» per un periodo la cui durata può variare da uno a cinque anni. La violazione configura un illecito amministrativo, punito con pena pecuniaria da 10.000 a 40.000 euro e con la sospensione della patente di guida da sei mesi a un anno. Quando il divieto viene disposto nei confronti dei minorenni tra i quattordici e i diciotto anni, è notificato agli esercenti la responsabilità genitoriale.

Il questore può aggiungere una o più delle seguenti misure, della durata massima di due anni, a carico di chi sia stato condannato con sentenza definitiva per i medesimi reati, commessi nelle stesse condizioni negli ultimi tre anni:

a) obbligo di presentarsi almeno due volte a settimana al comando indicato della Polizia o ai Carabinieri e di rientrare nel domicilio entro una determinata ora e di non uscirne prima dell'ora prefissata;

b) divieto di allontanarsi dal comune di residenza;

c) obbligo di presentarsi a un ufficio o comando di polizia specificamente indicato, negli orari di entrata ed uscita dagli istituti scolastici.

In caso di sottoposizione a questi ulteriori obblighi si applicano le disposizioni sul «Daspo sportivo»<sup>(69)</sup> già richiamate per il «Daspo cittadino».

La dottrina evidenzia la rilevante gravosità della durata da uno a cinque anni e delle compressioni per la libertà personale per la sua estendibilità a più locali. L'incidenza sulla libertà di circolazione del destinatario presenta profili di dubbia compatibilità e sproporzione in rapporto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che impongono, quanto meno, grande equilibrio nel ricorrere alla misura. La gravità della sanzione per trasgressione formalmente qualificata come amministrativa, che comporta pena pecuniaria molto elevata e sospensione della patente di guida, ha caratteri che la possono in concreto diventare assimilabili alla sanzione penale, in base ai criteri della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>(70)</sup>.

16. Per creare possibili sinergie tra gli istituti del sistema sanzionatorio penale e la sicurezza urbana, la legge interviene sulla disposizione che consente al giudice di applicare la sospensione condizionale della pena (artt. 163 – 168 c.p.) ordinando che essa resti non eseguita, nei limiti previsti, con l'aggiunta di specifici obblighi di fare per rafforzare la prognosi che il condannato si asterrà dal commettere ulteriori reati.

La struttura della sospensione condizionale, incentrata sulla minaccia di eseguire la pena se il reo commetterà altri reati o anche se non rispetterà gli obblighi imposti, si è arricchita nel tempo di nuove ipotesi particolari, che ne hanno appesantito la disciplina, alterandone talvolta la linearità. La spinta a inserire nuovi obblighi nasce dal rilievo che il mero giudizio prognostico favorevole, in termini di prevenzione speciale,

<sup>69</sup> Previsto dall'art. 6, l. 13.12.1989 n. 401.

<sup>70</sup> M. Pelissero, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, cit., 845 ss.

pare talvolta sacrificare eccessivamente le esigenze di prevenzione generale e, soprattutto, contraddire i sentimenti di allarme sociale che invocano la «certezza della pena», più sensibili alla retorica del «non ha subito concrete conseguenze».

L'attenzione per questi controversi sentimenti ha indotto una sorta di compromesso «attenuando», per così dire, l'arretramento dell'afflittività, attraverso nuove conseguenze gravose o punitive per il condannato. In alcuni casi, in vero molto simili, l'imposizione di concreti obblighi afflittivi o riparatori, vuole esprimere attenzione per la persona offesa e, talvolta, per i portatori d'interessi diffusi che subiscono danno o pericolo dal reato che potrebbero considerare sostanzialmente ingiusta la mancanza di qualunque concreta conseguenza a carico del reo.

Gli obblighi della sospensione condizionale considerano imprescindibile la mancata esecuzione della pena, in particolare per scongiurare gli effetti negativi delle pene detentive brevi, curandosi di non sacrificare altre esigenze significative della condanna come strumento che risolve il conflitto fra il reo e la società. Proprio per rispondere a quest'esigenza, alla quale non sono estranee considerazioni di carattere retributivo radicate nel sentire diffuso, il giudizio prognostico è stato affiancato da nuovi obblighi (art. 165 c.p.), in aggiunta a quelli risarcitori previsti originariamente che non rinunciano a una particolare modalità di raddoppio del male <sup>(71)</sup>. In questi casi gli obblighi convoglierebbero su di sé le aspettative di punizione e addirittura, le pulsioni aggressive maturate nella collettività nei confronti di chi commette reati che suscitano particolare riprovazione con un'impostazione che avalla e subisce l'allarme sociale come dato di fatto al quale occorre adeguarsi, mentre spesso le sue spinte sono stereotipate e subiscono i pregiudizi ricorrenti <sup>(72)</sup>.

Al mancato adempimento degli obblighi imposti conseguirà l'esecuzione della pena, anche se il reo non abbia commesso nuovi reati. I contenuti degli obblighi si sono, per così dire «stratificati» nel tempo, spinti dall'esigenza concreta di ovviare alla mancanza di conseguenze sanzionatorie effettive, ritenute rilevanti per il legislatore, di volta in volta, in situazioni molto eterogenee. All'obbligo di provvedere, entro il termine assegnato dal giudice, a risarcire, restituire, pagare provvisoriamente e pubblicare la sentenza come riparazione, si sono aggiunti l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività, il pagamento di una somma equivalente al profitto del reato o a quanto indebitamente ottenuto in alcuni delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Se lo scopo di questi nuovi obblighi è individuato nell'esigenza di correggere la connotazione negativa della sospensione condizionale, di ridursi sostanzialmente a via di fuga da conseguenze di qualche rilievo personale o patrimoniale per il reato commesso, bisogna allora rilevare che, abbandonando il meccanismo «semplice», tali ob-

---

<sup>71</sup> Cfr. M. Donini, *Per una concezione post-riparatoria della pena. Contro la pena come raddoppio del male*, in *RIDPP* 2013, 1206.

<sup>72</sup> Si veda: I. Marchetti - C. Mazzucato, *La pena «in castigo». Un'analisi critica su regole e sanzioni*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, XXXIX e 24.

blighi avvicinano la condizionale agli istituti probatori non tanto in nome della prognosi sui futuri comportamenti, ma per dare spazio a esemplarità e rafforzamento simbolico, che rappresentano una sorta di «contro-offesa» che risponde soprattutto, spesso senza ponderata selezione dei casi, ad allarme sociale e richiesta di castigo nei confronti dei colpevoli, e quindi ricerca soprattutto riequilibri, sostanzialmente più afflittivi, tra reato commesso e sue conseguenze sanzionatorie <sup>(73)</sup>.

Le norme sugli obblighi della sospensione condizionale inseriti nella legge in esame aprono assai largamente a queste modalità, per così dire «controffensive», aggiungendo tre nuove figure di obblighi che il giudice, con la condanna, può aggiungere alla sospensione condizionale della pena ai sensi dell'art. 165 c.p., che accentuano ulteriormente lo spostamento del baricentro dell'istituto dal giudizio prognostico agli obblighi afflittivi per il condannato.

La *ratio* delle nuove ipotesi è contrastare la frequentazione di luoghi e rimuovere conseguenze di reati che inducono criticità per la sicurezza urbana, intervenendo in tre casi: a) per i reati contro la persona o il patrimonio commessi all'interno delle infrastrutture per i trasporti e negli altri luoghi indicati dall'art. 9, gli stessi che possono dare luogo all'allontanamento e al divieto di accesso; b) per i reati in materia di stupefacenti commessi all'interno o nelle vicinanze dei locali indicati dall'art. 13, gli stessi che possono formare oggetto dello speciale divieto di accesso; c) per il reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui previsto dall'art. 639 c.p.

La prima ipotesi è prevista dall'art. 10 che disciplina il divieto di accesso nel quadro delle misure a tutela del decoro di particolari luoghi (art. 9) e prevede che il giudice, in caso di condanna per reati contro la persona o contro il patrimonio «*commessi nei luoghi o nelle aree di cui all'art. 9*», possa subordinare la sospensione condizionale della pena «*all'imposizione del divieto di accedere a luoghi o aree specificamente individuati*».

La seconda ipotesi di nuovi obblighi è prevista dall'art. 13 e persegue lo stesso scopo delle già illustrate «*misure di contrasto dello spaccio di sostanze stupefacenti all'interno o in prossimità di locali pubblici, aperti al pubblico e di pubblici esercizi*». Anche in questo caso l'obbligo aggiunto alla sospensione condizionale ai sensi dell'art. 165 c.p. comporta che a seguito di condanna per i suddetti reati commessi nelle condizioni indicate, il giudice possa subordinare l'effetto estintivo al rispetto del divieto di «*accedere in locali pubblici o pubblici esercizi specificamente individuati*».

---

<sup>73</sup> Cfr.: I. Marchetti – C. Mazzucato, *La pena «in castigo»*, cit., 139 ss. In particolare L. Wacquant, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, 2004 (trad. it.: *Punire i poveri. Il nuovo governo dell'insicurezza sociale*, Roma, 2006, 17 ss.) individua sei profili caratterizzanti delle nuove politiche repressive affermatesi negli Stati Uniti che ravvisa in a) attacco frontale al crimine ed ai disordini urbani; b) moltiplicazione di nuove norme ed innovazioni organizzative rivolte al controllo sociale, come i comitati e i poliziotti di quartiere; c) accentuata spinta all'allarmismo soprattutto nella comunicazione; d) attribuzione di grande importanza alla repressione dei comportamenti illeciti e all'attacco alle categorie portatrici della diffusione, presentata come straordinaria, della criminalità minore; e) trasformazione del sistema carcerario sempre più lontana dalla prospettiva del reinserimento; f) rafforzamento dell'intero sistema repressivo di polizia, giudiziario e delle carceri. Sul tema: L. Eusebi, *Il recente dibattito sulla funzione della pena*, Brescia, 1990, 42 ss.

La terza figura di sospensione condizionale è prevista dall'art. 16 che aggiunge un nuovo co. all'art. 639 c.p. che consente al giudice di subordinare la condizionale all'obbligo di ripristinare e ripulire quanto il condannato abbia deturpato o imbrattato, oppure di imporgli l'accollo delle spese necessarie per farlo, ovvero di rimborsare quelle già sostenute da altri, alternativamente alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività, se il reo non si opponga a quest'ultimo obbligo.

17. La legge, nell'ultima parte concentra alcune nuove norme «sparse» su temi che incidono indirettamente sulla sicurezza urbana.

L'art. 12-*bis* integra il primo co. dell'art. 100 del T.u.l.p.s. (r.d. 18 giugno 1931, n. 773) disponendo che sospensione e la revoca delle licenze degli esercizi pubblici possa riguardare anche gli esercizi «di vicinato». La norma consente i suddetti provvedimenti per esigenze che incidono sulla sicurezza urbana, là dove prevede che un locale possa essere destinatario dei provvedimenti quando sia divenuto «*abitualmente ritrovo di persone pregiudicate o pericolose o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini*».

L'art. 14 dispone che il numero di emergenza unico Europeo 112 sia introdotto assecondando particolari esigenze finanziarie e di bilancio delle Regioni per l'assunzione del personale per attivarlo.

L'art. 15 introduce: a) una norma di collegamento tra le nuove violazioni ai divieti di frequentazione e gli elementi di fatto rilevanti per applicare le misure di prevenzione personali e contro la mafia previste dal D. lgs 6 settembre 2011, n. 159, alla quale è affiancata, solo per affinità, la possibilità di utilizzare gli strumenti di controllo a distanza per tali misure; b) un'integrazione a quest'ultima legge, di carattere generale, aggiungendo all'art. 6 il co. 3-*bis* che ora prevede la possibilità di disporre gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale, con il consenso dell'interessato, quando siano disponibili i dispositivi di controllo a distanza, anche con le modalità dell'art. 275-*bis* c.p.p.

La nuova norma crea un collegamento tra le misure di prevenzione e i divieti di frequentazione disciplinati dalle *disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano* della legge in esame, alle quali equipara le affini violazioni al foglio di via obbligatorio, imponendo inevitabilmente al giudice che applica queste ultime (art. 8 legge antimafia) di tenerne conto tra gli obblighi della sorveglianza speciale, con la conseguenza che la loro trasgressione comporta un loro significativo trascinarsi nella fattispecie penale dell'art. 75 della legge antimafia, che punisce le violazioni degli obblighi alla sorveglianza speciale punita con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno e, nel caso di misura con obbligo o divieto di soggiorno, della reclusione da uno a cinque anni, con facoltà di arresto anche fuori flagranza (<sup>74</sup>).

---

<sup>74</sup> Cfr C. Ruga Riva, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 9.3.2017.

Per quanto concerne le circostanze di fatto da considerare per applicare le misure previste dall'art. 1 del codice antimafia, destinate a coloro che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica, sono ora «comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio» e i «divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa».

L'art. 16-bis detta una nuova disciplina dell'illecito amministrativo di esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore o guardiamacchine modificando l'art. 7, co. 15-bis del codice della strada per aumentare la pena edittale e introdurre la figura della reiterazione che, assieme a quella dell'impiego di minori, comporta una sanzione «aumentata del doppio», sostituendo la precedente espressione che comportava il raddoppio della somma, e disponendo quindi che la somma sia triplicata.

Il frettoloso rafforzamento reattivo per la prevenzione generale del fenomeno dei parcheggiatori abusivi vuole adattare, nella conversione del Dl, una precedente proposta di configurare come contravvenzione la trasgressione plurima, che era stata accantonata per evidenti difficoltà di spezzare l'unitarietà del fatto illecito tra un reato e un illecito amministrativo. Tuttavia, introducendo «casi di reiterazione» non meglio specificati, la norma difetta della necessaria precisione e pare voler disciplinare sia il *comportamento recidivo* (persona per la quale è stato già definitivamente accertato un precedente illecito amministrativo), sia il *comportamento plurimo* (persona che abbia compiuto in più occasioni l'attività illecita), accorpandoli in un illecito amministrativo «a condotta reiterata», punito più gravemente. In quest'ultimo caso l'effetto della norma, potrebbe però contraddire la finalità del legislatore e alleggerire, in alcuni casi, il trattamento sanzionatorio del cumulo materiale delle sanzioni.

Il legislatore mostra particolare attenzione a perseguire i posteggiatori abusivi, considerandoli figure particolarmente insidiose dello spazio pubblico insicuro, al punto che l'illecito amministrativo modificato è inserito fra quelli (art. 9), che consentono il divieto di allontanamento dalle infrastrutture, inserendolo in una sorta di catena che dall'allontanamento può portare al divieto di accesso (art. 10) sino alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale (art. 15).

Il tema dell'insieme molto articolato di tipologie di figure insidiose per la sicurezza urbana, che lasciano supporre un retroterra di criminalità organizzata, finalizzato al controllo di settori attività, lecite ma non autorizzate (commercio, produzione ecc.) e illecite (abusivismo con carattere illecito, accattonaggio, gioco d'azzardo, prostituzione, caporalato, intimidazioni, ecc.), che si strutturano con modalità rilevanti di carattere economico e commerciale, richiederebbe un'attenzione meno episodica da parte del legislatore, per ricercare «risposte e soluzioni ai problemi di sicurezza dei quartieri, compresi i fenomeni più allarmanti, come il degrado materiale di certe zone, il traffico di stupefacenti, la prostituzione nelle strade, gli effetti negativi sull'economia locale rappresentati dalle attività criminali, spesso a discapito delle aziende che praticano una concorrenza lecita» (75).

---

<sup>75</sup> Cfr: Efus, *Sécurité, Démocratie et Villes: Le Futur de la prévention. Manifeste d'Aubervilliers et Saint-Laurent*, 2011, p. 10.

L'art. 17 conclude il testo normativo con la clausola di invarianza finanziaria dell'intera legge.

ILP