

DOTTRINA

STEFANO DI PINTO – Ordine pubblico e sicurezza urbana 507

GIURISPRUDENZA

CASSAZIONE PENALE

MASSIMARIO

Acque – Inquinamento idrico – Disposizioni contenute nella parte terza del d.lgs. 152 del 2006 – Applicabilità alle “acque stagnanti” – Sussistenza. 567

Associazione per delinquere – In genere – Associazione di stampo camorristico – Costituzione di una struttura autonoma rispetto ai gruppi storici – Configurabilità della fattispecie di cui all’art. 416-bis cod. pen. – Condizioni. 569

Autoriciclaggio – Reati contro il patrimonio – “Taroccamento” e “cannibalizzazione” di autovettura provento di furto – Configurabilità – Esclusione. 570

Circostanze del reato – Aggravanti in genere – Aggravante speciale del metodo mafioso – Configurabilità – Presupposti – Fattispecie. 571

Circostanze del reato – Aggravanti in genere – Aggravante dell’utilizzo del metodo mafioso – Messaggio intimidatorio in forma silente – Configurabilità – Ragioni – Fattispecie. . 573

| | |
|--|-----|
| Colpa – In genere – Infortuni sul lavoro – Morte di addetto alla raccolta dei rifiuti salito sul retro di camion sprovvisto di pedana e maniglie – Omessa formazione e informazione del lavoratore – Requisito della causalità della colpa – Esclusione – Ragioni. | 574 |
| Indagini preliminari – Arresto in flagranza – Stato di flagranza – Sorpresa dell’indiziato con cose o tracce del reato commesso immediatamente prima – Nozione – Fattispecie. | 576 |
| Indagini preliminari – Attività della polizia giudiziaria – Perquisizioni – Controllo di iniziativa della polizia giudiziaria in materia di stupefacenti – Art. 103 del d.P.R. n. 309 del 1990 – Avviso della facoltà di farsi assistere da un difensore – Necessità – Esclusione – Fattispecie. | 578 |
| Maltrattamenti in famiglia – Reati contro la famiglia – Delitti contro l’assistenza familiare – Maltrattamenti in famiglia – In genere – Maltrattamenti – Assenza di convivenza – Genitorialità condivisa – Sussistenza del reato – Condizioni. | 579 |
| Misure di prevenzione – Sicurezza pubblica – Misure di prevenzione – Singole misure – Sorveglianza speciale – Corte cost. n. 291 del 2013 – Applicabilità a situazioni esaurite antecedentemente alla pubblicazione – Esclusione – Ragioni. | 580 |
| Molestia o disturbo alle persone – Elemento soggettivo – Coscienza e volontà di tenere la condotta che arreca molestia o disturbo – Condotta posta in essere per la soddisfazione di un diritto di credito – Fattispecie. | 582 |
| Peculato – In genere – Legale rappresentante di una società “in house” – Pagamento di sanzioni amministrative con fondi societari – Previsione di statuto – Obbligo di restituzione – Omesso adempimento – Peculato – Esclusione – Ragioni. | 582 |
| Prostituzione – Reati contro la moralità pubblica e il buon costume – Prostituzione – Casa di prostituzione – Esercizio – Nozione di “casa di prostituzione” – Pluralità di persone dedite al meretricio – Necessità – Sussistenza – Condizioni. | 583 |

| | |
|---|-----|
| Prove – Mezzi di prova – Esame delle parti – Regole – Messaggi di posta elettronica allocati in memoria – Natura di prova documentale – Acquisizione – Applicabilità della disciplina delle intercettazioni telefoniche – Esclusione – Ragioni – Sequestro – Necessità. | 584 |
| Violenza sessuale – Reati contro la persona – Delitti contro la libertà individuale – Violenza sessuale – Atti sessuali con minorenni – Delitto di prostituzione minorile – Concorso di reati – Sussistenza – Ragioni. | 586 |

NOTE A SENTENZA

| | |
|---|-----|
| GUSTAVO BARBALINARDO – Considerazioni in tema di elemento soggettivo nella contravvenzione di molestia alle persone | 592 |
|---|-----|

QUESTIONI E COMMENTI

| | |
|---|-----|
| ANGELO VICARI – Quando il coltello è arma propria | 599 |
|---|-----|

I LIBRI

ANTOLOGIA DI RIVISTE

| | |
|--|-----|
| Diritto penale e processo, n. 12/2018; n. 2/2019; n. 3/2019. . . . | 605 |
| Itinerari Interni – Percorsi normativi dell’Amministrazione dell’Interno, Anno III – Nuova Serie, n. 7 settembre–dicembre 2019 | 622 |

RECENSIONI

| | |
|--|-----|
| MARCO VALENTINI, <i>Domenico Sica. Magistrato, Alto Commissario antimafia, Prefetto</i> , Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 220, € 16. | 631 |
|--|-----|

LEGGI, DECRETI E CIRCOLARI

LEGGI E DECRETI

| | |
|--|-----|
| Intercettazioni – Modifiche urgenti alla disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni. Decreto legge 30 dicembre 2019, n. 161 (in Gazz. Uff. n. 305 del 31 dicembre 2019) | 637 |
|--|-----|

CIRCOLARI

| | |
|---|-----|
| Gioco pubblico – Sentenza TAR Lazio, Sez. II-bis 5 febbraio 2019, n. 1460 – Ordinanze sindacali recanti limitazioni degli orari di apertura dei locali in cui sono installati apparecchi ex art. 110, comma 6, TULSP. Ministero dell’Interno – Dipartimento della pubblica sicurezza – Ufficio per l’Amministrazione generale – Circolare n. 557/PAS/U/015223/12001(I) del 6 novembre 2019. | 643 |
|---|-----|

DOTTRINA

Ordine pubblico e sicurezza urbana

Stefano Di Pinto

Avvocato penalista, docente al master interfacoltà di II livello in Scienze Forensi, Sapienza – Università di Roma e nel master di I livello in DSU Dirigente della Sicurezza Urbana e contrasto alla violenza, Università di Padova.

SOMMARIO: 1. Introduzione, 507 – 2. La sicurezza integrata, 510 – 3. La sicurezza urbana, 512 – 4. L'estrinsecazione del potere straordinario di ordinanza nel governo dell'Ente comunale: le c.d. ordinanze sindacali "creative", 514 – 5. L'Ordine pubblico e la "pericolosità per la sicurezza" (artt. 10, comma 2 e 13, comma 2, l. 18 aprile 2017, n. 48), 518 – 6. La scomparsa del concetto di Ordine Pubblico, 529 – 7. I soggetti istituzionalmente preposti alla promozione della sicurezza urbana. Il Sindaco, 530 – 7.1. *La tutela dei luoghi. Divieto di stazionamento e ordine di allontanamento del Sindaco*, 538 – 7.2. *Il c.d. "D.A.Spo urbano"*, 539 – 7.3. *Ulteriore divieto di stazionamento*, 542 – 8. Ordine di allontanamento ed esercizio della prostituzione, 543 – 9. Poteri interdittivi del Questore. Il divieto di accesso urbano (c.d. "Dacur"), 546 – 9.1. *Divieto di accesso urbano (Dacur) e "doppia conforme"*, 547 – 9.2. *Divieto di accesso e artt. 164 e 165 c.p.*, 548 – 9.3. *Divieto di accesso e foglio di via obbligatorio del Questore.*, 550 – 9.4. *Il Dacur quale misura di contrasto al fenomeno dei disordini e dei reati nei locali*, 551 – 10. Flagranza differita, 552 – 11. Poteri interdittivi del Questore nel caso di spaccio di sostanze stupefacenti, 553 – 12. L'inosservanza di provvedimenti amministrativi: interferenze con l'art. 650 c.p., 554 – 13. L'irrigidimento delle sanzioni nei confronti dei parcheggiatori abusivi, 558 – 14. Sospensione condizionale con divieto di accesso (anche per spaccio di stupefacenti), 559 – 15. Writers condannati a pulire, 560.

1. Introduzione

Il concetto di sicurezza deve necessariamente porsi in un rapporto di mezzo a fine rispetto alla primaria esigenza di salvaguardare i diritti dei terzi sia *uti singuli* sia *uti cives* e porsi nei confronti di questi diritti in una posizione servente. Ciò non toglie che, come esattamente rilevato, quando si parla di tutela costituzionale dei diritti e delle libertà, questa finisce inesorabilmente per trovare un suo limite insuperabile

nell'esigenza che l'esercizio di questa, non venga a configgere con altrettanti beni–interessi pubblici primari o privati secondari, di rango almeno pari e per questo non meno garantiti dalla Costituzione, con il risultato che i diritti dei singoli, come dei corpi intermedi, finiscano inevitabilmente per essere regolati o conformati, sia pure nella ineludibile ricerca di un equo bilanciamento dei valori in campo ⁽¹⁾.

Di qui il fatto che la ricerca della vivibilità, del decoro e della sicurezza dei centri urbani come delle loro periferie, spesso ritenute pericolose ed abbandonate a loro stesse ed al loro degrado, debba passare necessariamente attraverso la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica: una materia quest'ultima riservata alla competenza esclusiva dello Stato giusto il novellato art. 117 Cost.

Ne discende che l'analisi e lo studio delle disposizioni emanate in materia di sicurezza urbana richiamano temi giuridici estremamente complessi e delicati. Il d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 (c.d. decreto "Minniti" sulla sicurezza urbana) ⁽²⁾, convertito con modificazioni nella l. 18 aprile 2017, n. 48 ⁽³⁾, mira a rafforzare il concetto "spaziale" (in quanto correlato a determinate problematiche situazionali proprie dei grandi centri urbani) di "sicurezza urbana", definita dal suo art. 4 come: "il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione (urbanistica, sociale e culturale) e recupero delle aree o dei siti più degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile (...)", definizione non dissimile da (e quasi in continuità con) quella contenuta nel D.M. Interno del 5 agosto 2008 (c.d. decreto "Maroni").

1. M. MANCINI PROIETTI, *Alla ricerca della sicurezza perduta. Luci ed ombre della legge n. 132 del 1 dicembre 2018*, Riv. Pol., XI–XII, 2018, p. 1147.

2. Recante "Disposizioni in materia di sicurezza delle città", in G.U. 20 febbraio 2017, n. 42, a commento del quale si vedano, tra gli altri, S. BEDESSI, E. BEZZON, G. NAPOLITANO, M. ORLANDO, F. PICCIONI (a cura di), *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, Rimini, 2017; C. RUGA RIVA, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?* In *Dir. pen. cont.*, fasc. 3/2017, p. 272 ss.; R. CORNELLI, *Decreto sicurezza, un concetto pigliatutto poco mirato sui diritti*, in *Guida al Diritto, il Sole 24 ore*, n. 13, 18 marzo 2017, p. 10 ss.

3. In G.U. 21 aprile 2017, n. 93. Su tale legge di conversione, con particolare riferimento alle misure di prevenzione e al D.A.SPO, cfr. C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "D.A.SPO. urbano"*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 5/2017, p. 175 ss.

Invero, il concetto di sicurezza urbana trova migliore specificazione negli scopi cui il legislatore indirizza i rafforzati poteri dei Sindaci, secondo quanto si avrà modo di spiegare nel prosieguo. Come è stato esattamente osservato, la sicurezza urbana si atteggia quale bene giuridico “onnivoro”, tanto ampio da promettere scarsa capacità selettiva rispetto a comportamenti predeterminati, e non privo di venature estetiche (il “decoro delle città”) e soggettivo-emozionali (la “vivibilità”) (4).

Nel concetto di “sicurezza”, come sottolineato nella Relazione al Disegno di legge n. 4310 approvato alla Camera dei Deputati (5) il 16 marzo 2017, convergono un’idea di

- sicurezza primaria (prevenzione e repressione dei reati) ed un’idea di
- sicurezza secondaria, volta alla “prevenzione situazionale” di situazioni di degrado e di promozione di fattori di coesione sociale.

In sede di conversione in legge, si anticipa che l’aspetto promozionale della sicurezza secondaria ha trovato spazio attraverso il comma 2 bis dell’art. 1, il quale ha aggiunto che 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 i fondi della l. 11 dicembre 2016, n. 232.

A ben vedere, l’aggiunta sembra un poco posticcia, perché richiama un provvedimento di oggetto più ampio, dedicato al finanziamento degli investimenti e dello sviluppo infrastrutturale del Paese (all’interno del quale vengono menzionati il contrasto al dissesto idrogeologico e il sostegno alle attività industriali ad alta tecnologia, e non solo investimenti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie), nulla aggiungendo, di per sé, in termini di finanziamenti e azioni per il futuro nell’ottica di una politica della sicurezza davvero integrata, e nulla prevedendo per le città non metropolitane e non capoluogo di provincia.

4. C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana i suoi custodi (Il Sindaco, il Questore e il Prefetto)*, in *Dir. pen. cont.*, 18 luglio 2017, all’indirizzo www.penalecontemporaneo.it, p. 3.

5. Cfr. Relazione al Disegno di Legge C. 4310 – A. E-PUB, di conversione del d.l. 20 febbraio 2017, n. 42, *Stampato Camera*, 16 marzo 2017, p. 2.

Un primo aspetto interessante è legato, dunque, alla definizione dei concetti di “sicurezza integrata” e di “sicurezza urbana”, affidata alla parte iniziale del testo, nonché al rapporto che la norma stabilisce tra essi e la diversa nozione di “pericolosità per la sicurezza”.

2. La sicurezza integrata

Si procede, pertanto, a tratteggiare i peculiari concetti di “sicurezza integrata” e di “sicurezza urbana”.

La “sicurezza integrata”, che coinvolge profili di *governance* multilivello e di coordinamento, viene intesa come 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, per garantire la promozione e l’attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali (art. 1, comma 2, l. 18 aprile 2017, n. 48).

Si tratta di una definizione non priva di elementi tautologici e che trova nel laconico riferimento al benessere della comunità un ancoraggio ideale. Ma a cosa ci si riferisce quando si parla di benessere, che nella traduzione anglosassone, *welfare*, rimanda a sistemi e a politiche che hanno caratterizzato l’evoluzione in senso solidaristico degli Stati europei nel secondo dopoguerra?

Innanzitutto, assistiamo a una rigida selezione dei diritti da tutelare: l’enfasi sembra riporsi sulla tranquillità e sul riposo dei residenti, da un lato, e sul decoro della città, dall’altro.

L’estetica della sicurezza si salda alla serenità del quartiere quasi a voler allontanare dalla città ogni fattore di perturbamento visivo e uditivo (quello olfattivo derivante da odori insoliti o sgradevoli è in qualche modo sottinteso ai primi due) che possa infastidire o scuotere i “residenti”, che evidentemente sono meritevoli di attenzione nella misura in cui rivendicano i propri diritti alla tranquillità e al riposo.

E vi è di più. Sulla base dell’analisi letterale del testo, la legge mira al “benessere delle comunità territoriali” (art. 1, comma 2, l. 18 aprile 2017, n. 48), in un’accezione esplicitamente soggettiva, come si evince dall’incipit della Relazione: “La nuova società, ormai tendenzialmente multietnica, richiede infatti — unitamente ai necessari interventi di sostegno rivolti ai « nuovi consociati » — una serie di misure di

rassicurazione della comunità civile globalmente intesa, finalizzate a rafforzare la percezione che le pubbliche istituzioni concorrono unitariamente alla gestione delle conseguenti problematiche, nel superiore interesse della coesione sociale”.

Il benessere della comunità non sembra avere come riferimento l'intera collettività, ma una cittadinanza ristretta (i residenti nelle città non metropolitane e non capoluogo di provincia) elevata al ruolo di comunità legittima a cui vanno garantite risposte pronte.

Come già si è avuto modo di osservare, alla stregua del comma 2 bis, introdotto in sede di conversione, 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, l. 11 dicembre 2016, n. 232.

Le linee generali per la promozione della sicurezza integrata (art. 2, comma 1, l. 48/2017), che costituiscono le direttrici fondamentali anche per concludere specifici Accordi in sede regionale, diretti a disciplinare formazione e aggiornamento della Polizia locale (art. 3, comma 1, l. 48/2017) e a sostenere gli enti locali maggiormente interessati da fenomeni di criminalità diffusa (art. 3, comma 2, l. 48/2017), e per sottoscrivere patti locali tra Prefetti e Sindaci (art. 5, l. 48/2017), sono proposte dal Ministro dell'Interno, con accordo sancito dalla Conferenza Unificata.

Risulta evidente come l'architettura istituzionale che sottende la nozione di sicurezza integrata sia di tipo verticale, sia pure temperata dalla necessità di un accordo tra i soggetti istituzionali coinvolti: Stato, Regioni, Province autonome ed enti locali, nonché altri soggetti istituzionali (il Ministro dell'Interno ⁶), ferme restando, com'è ovvio, le competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza), sono chiamati, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e, appunto, integrato (art. 1 l. 48/2017).

6. Per uno spaccato, spesso poco conosciuto, ma che connota una delle attività più delicate svolta dal Ministero dell'Interno, cfr. M. DE NICOLÒ (a cura di), *Tra Stato e società civile. Ministero dell'interno, Prefetture, autonomie locali*, Bologna, 2006, che ripercorre con puntualità, storicamente, le alterne vicende del Ministero dell'Interno e delle Autonomie locali.

Di qui la previsione di molteplici strumenti di coordinamento: Accordi per la promozione della sicurezza integrata, sia a livello nazionale, attraverso linee generali delle politiche pubbliche, da concordarsi in sede di Conferenza Unificata (art. 2), sia a livello locale, attraverso specifici accordi (art. 3); Patti per la sicurezza urbana sottoscritti da Prefetto e Sindaco (art. 5); Comitato metropolitano per l'analisi e la valutazione dei temi della sicurezza urbana, copresieduto dal Prefetto e dal Sindaco metropolitano, cui partecipano i Sindaci dei Comuni interessati (art. 6, novità).

La volontà di dare un assetto legislativo stabile e definito alle forme di coordinamento in materia di sicurezza tra Stato, Regioni ed Enti locali, attraverso una prima attuazione di quanto previsto dall'art. 118, comma 3, Cost., appare sicuramente positiva, tuttavia la sostanziale duplicazione dei canali di coordinamento (Stato–Regioni, da un lato; Stato–Enti locali, dall'altro) rischia di comportare problemi di sovrapposizione e potenziali conflitti tra Regioni ed Enti locali (7).

Sistema integrato di tipo verticale, si diceva, e non orizzontale: non v'è traccia di previsioni volte a promuovere (e finanziare) il coordinamento degli attori della coesione sociale (scuole, famiglie, associazioni ecc.).

L'obiettivo di favorire la collaborazione tra le Forze di Polizia e la Polizia locale viene perseguito attraverso lo scambio informativo: una interconnessione tra le sale operative della Polizia locale e quelle delle Forze di Polizia.

3. La sicurezza urbana

In questa direzione e nel quadro del *trend* securitario (8), la sicurezza urbana attiene, invece, alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione (pure urbanistica, sociale e culturale) e recupero delle aree e dei siti più degradati, nonché puntando all'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, alla prevenzione della criminalità (in particolare, quella di tipo predatorio), alla promozione della cultura, del rispetto della legalità e all'affermazione di

7. T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, *Istituzioni del Federalismo*, 1.2017, p. 28, all'indirizzo www.regione.emilia-romagna.it.

8. Un quadro d'insieme in AA.VV., a cura di M. DONINI, M. PAVARINI, *Sicurezza e diritto penale*, Bologna, 2011.

più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile (art. 4). Si tratta, quindi, di un concetto “spaziale”, in quanto correlato a determinate problematiche situazionali proprie dei grandi centri urbani.

La nuova definizione di sicurezza urbana si pone in evidente continuità con quella contenuta nel c.d. decreto “Maroni” del 5 agosto 2008, in attuazione della l. 24 luglio 2008 n. 125, nell’ottica di regolare un problema non nuovo, né divenuto di maggiore gravità rispetto al passato, e già ampiamente dibattuto nel primo pacchetto sicurezza urbana (l. n. 125/2008) e nei provvedimenti ad esso collegati, come ad es. la l. 15 luglio 2009 n. 94, recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, nota tra l’altro per avere disciplinato le c.d. ronde urbane.

La suddetta normativa, pertanto, intende innanzitutto rassicurare i cittadini sull’impegno dello Stato (nelle sue varie articolazioni anche territoriali) e punta a migliorare la loro percezione della sicurezza delle città. In altre parole, come opportunamente evidenziato, la legge mira più (immediatamente) a contrastare l’insicurezza vissuta dai ben-viventi che a prevenire/reprimere le condotte tenute dei mal-viventi (9).

Ne consegue che la sicurezza urbana si atteggia così come un bene-scopo, caratterizzato da una certa vaghezza e indeterminatezza, che lo Stato mira a proteggere attraverso interventi di varia natura — (di riqualificazione urbanistica, sociale e culturale, di recupero di aree degradate, di eliminazione di marginalità ed esclusione sociale, di prevenzione della criminalità, di promozione della cultura della legalità ecc.) (art. 4, l. 18 aprile 2017, n. 48) —, indicati in via esemplificativa, come si desume dall’“anche” che precede l’elenco.

Ergo, così intesa, la sicurezza urbana, più che un bene giuridico afferrabile si pone come un’aspirazione esistenziale alla vita serena, ovvero, in versione più comunitaria, un obiettivo politico di benessere delle comunità territoriali, come in effetti recita l’art. 1 della legge. Una sorta di contenitore emotivo che vorrebbe riassumere un sentimento collettivo (10). Il farsi carico di problemi di convivenza da parte della politica presuppone la capacità di intercettare bisogni e istanze di tutela che trovano emersione anche attraverso la voce delle emozioni. Punto problematico è il sottile confine fra l’ascolto critico

9. C. RUGA RIVA, in AA.Vv., *La sicurezza urbana i suoi custodi*, cit., 4.

10. C. RUGA RIVA, in AA.Vv., *La sicurezza urbana i suoi custodi*, cit., 5.

delle risonanze emotive della società e l'uso strumentalizzante ed acritico delle medesime. Alto è in questo caso, evidentemente, il rischio di politicizzazione dello strumento normativo, soprattutto a livello locale, a maggior ragione se si considera che le ordinanze sindacali assumono spesso il carattere di provvedimenti miranti a risolvere criticità strutturali dell'Ente comunale che vanno ben oltre l'ordine pubblico in senso stretto.

Al sistema integrato di tipo verticale è stato affiancato, solo in sede di conversione in legge, un più modesto approccio di tipo orizzontale: l'art. 5, comma 2 lett. a), della l. n. 48/2017, prevede il coinvolgimento di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini nella prevenzione della criminalità; l'art. 5, comma 2, lett. c) *bis* prevede il coinvolgimento di enti e associazioni operanti nel privato sociale ai fini della promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale (che si traducono in accordi con privati e associazioni per il controllo del territorio: amministratori di condominio, imprese con impianti sul territorio, associazioni di categoria, consorzi e comitati di residenti e negozianti).

4. L'estrinsecazione del potere straordinario di ordinanza nel governo dell'Ente comunale: le c.d. ordinanze sindacali "creative"

La nuova responsabilità in materia di sicurezza urbana attribuita al Sindaco si giustifica anche in ragione del più elevato grado di rappresentatività correlato alla sua elezione diretta ed alla constatazione che la soluzione del problema della sicurezza è ormai divenuta una parte estremamente significativa del suo mandato.

Tuttavia, la riforma dei poteri sindacali di ordinanza in materia di sicurezza urbana, di lotta al degrado del territorio e tutela del decoro cittadino, attraverso una nuova definizione legislativa dei rispettivi ambiti di intervento, insieme all'introduzione di nuove misure di prevenzione personale, di competenza del Sindaco e del Questore, volte a garantire la piena fruibilità di determinati luoghi pubblici caratterizzati da consistenti flussi di persone, costituisce un disegno ambizioso e di non facile realizzazione.

Nel nuovo scenario, infatti, ancora più che in passato, ciò che caratterizza il potere (straordinario) di ordinanza del Sindaco è la mancanza di

un contenuto predefinito, che invece viene di volta in volta determinato con lo stesso atto di ordinanza, restando il relativo potere virtualmente libero di scegliere qualunque oggetto entro quella materia e per quei fini ⁽¹¹⁾. All'autorità sindacale viene, in sostanza, conferita la speciale "capacità" ⁽¹²⁾ di esercitare, in determinate circostanze imprevedibili e transitorie, ogni tipo di potere che si renda necessario allo scopo, o perché la fattispecie che la pubblica Amministrazione vuole disciplinare non era prevista da alcuna norma o perché quella stessa fattispecie è tale da esigere, a giudizio dell'Amministrazione, una disciplina diversa da quella individuata in astratto. Il punto più controverso delle disposizioni che ragionano di straordinarietà, necessità ed urgenza è che allo stesso soggetto pubblico competente all'emanazione dell'atto spetta il compito di stabilire se si siano verificati l'evento o la condizione che lo abilitano a intervenire, non essendo possibile predeterminare tassativamente i casi in cui il potere straordinario sarà effettivamente necessario. Il "problema" ha una doppia valenza: da una parte è, innanzitutto, vicenda intimamente connessa alla discrezionalità amministrativa; dall'altra si pone in termini di tecnica normativa. La clausola generale della "necessità ed urgenza" risulta evidentemente "incanalata" dal legislatore verso specifici obiettivi di amministrazione attiva; la norma, infatti, pur individuando i settori all'interno dei quali il sindaco può fare ricorso allo strumento straordinario, non elimina la difficoltà qualificatoria delle fattispecie, che discende dalla fisiologica genericità delle finalizzazioni in essa contenute. Nel tutelare la fumosa "vivibilità cittadina", il Sindaco interviene per prevenire e contrastare le più varie situazioni di incuria e degrado, di scadimento della qualità urbana, nonché i fatti o i comportamenti che costituiscono intralcio allo svolgimento delle attività urbane. Si consideri, a titolo esemplificativo, l'esperienza delle numerose c.d. ordinanze sindacali "creative", emanate prima e dopo l'entrata in vigore del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, che vietano di bivaccare e mendicare nei centri urbani o che proibiscono tutti quei comportamenti idonei ad alterare il decoro urbano (quali il conferimento dei rifiuti, l'attività dei locali notturni, gli schiamazzi); le ordinanze che pongono il divieto di consumare bevande alcoliche al di

11. G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, *Nov.mo Dig. it.*, XII, Torino, 1965, p. 90 ss.

12. Secondo parte della dottrina si tratterebbe di una sorta di capacità generale di diritto pubblico, Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, *Dir. Pub.*, /2/2007, p. 350 ss.

fuori dei pubblici esercizi regolarmente autorizzati ovunque oltre un certo orario o, molto più spesso, limitatamente all'utilizzo di bottiglie e/o bicchieri di vetro o di metallo che possano essere successivamente abbandonati nelle vie e piazze del Comune, ovvero i provvedimenti che vietano di creare situazioni che intralcino la viabilità, quali la vendita o l'offerta di servizi per le strade ⁽¹³⁾. Ancor più nello specifico, meritano di essere esaminate due recenti ordinanze "emergenziali" ⁽¹⁴⁾.

Il Sindaco di Ventimiglia ha vietato con ordinanza la somministrazione di cibo e bevande ai migranti su area pubblica da parte di persone non autorizzate, ovvero al di fuori dei due luoghi preposti sul territorio comunale, gestiti dalla Croce Rossa e dalla Caritas ⁽¹⁵⁾.

Da parte sua, il Sindaco di Gallarate ha emanato un'ordinanza contingibile e urgente, poi sostituita da altra successiva alla conversione in legge (ordinanza n. 4/2017), valida per 120 giorni, con la quale pone "il divieto di 1) bivaccare nel centro abitato e il divieto di consumare bevande alcoliche, al di fuori delle aree pertinenziali dei pubblici esercizi regolarmente autorizzati; 2) detenere o utilizzare strumenti idonei

13. Cfr., *ex multis*, ordinanza del Sindaco di Monza, n. 2 del 23 luglio 2014, in www.comune.monza.it; ordinanza del Sindaco di Lodi, n. dell'11 agosto 2017, in www.comune.lodi.it.

14. Con la locuzione "ordinanza emergenziale" s'intende un atto autoritativo volto ad imporre, vietare o regolamentare (in termini più articolati rispetto ad un semplice ordine) un determinato comportamento in relazione ad un evento più o meno impreveduto o imprevedibile. Si tratta, dunque, di un provvedimento giustificato da una necessità non altrimenti fronteggiabile, il cui contenuto non viene prestabilito dalla legge, ma dalla fonte primaria semplicemente autorizzato e rimesso alla scelta discrezionale dell'amministrazione. Nel diritto amministrativo italiano, la locuzione "ordinanza" non si riferisce ad un singolo istituto giuridico; come osservato dalla dottrina, le ordinanze coprono una vasta area di atti e provvedimenti: «oltre ai provvedimenti (puntuali e concreti), il nome è utilizzato sia per atti normativi (es. regolamenti, bandi militari, ecc.) sia per atti generali attribuiti alla competenza di un organo monocratico (es. ordinanze del sindaco previste dal codice della strada)» (cfr. R. CAVALLO PERIN, *Ordine e Ordinanza nel diritto amministrativo* (aggiornamento 2010), in *Dig. disc. pubbl.*, X, 1995, p. 366 ss.). Gli "ordini", invece, possono essere più specificamente qualificati come i comandi ed i divieti che — sul presupposto di un rapporto di gerarchia esistente all'interno dell'organizzazione amministrativa, ovvero in virtù di una specifica prescrizione normativa — definiscono esattamente il comportamento che in concreto deve tenere il loro destinatario. Laddove si volesse effettuare una valutazione comparativa tra le ordinanze contingibili ed urgenti e gli ordini, il discrimine dovrebbe essere rinvenuto nel fatto che, mentre questi ultimi si atteggiavano sempre come atti vincolati o frutto di discrezionalità tecnica, le ordinanze conseguono invece ad un processo valutativo, più o meno complesso. Sul punto, si vedano anche F. BAROLOMEI, *Ordinanza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1980; G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Noviss. Dig. it.*, XII, Torino, 1965, p. 90 ss.

15. C. RUGA RIVA, in AA.VV., *La sicurezza urbana i suoi custodi*, cit., p. 5.

all'imbrattamento di immobili e arredi urbani; 3) praticare ogni forma di accattonaggio, sollecitare o richiedere denaro o altra utilità economica, con particolare riguardo ai parcheggi pubblici o nelle adiacenze (..) dell'ospedale cittadino".

L'ordinanza prevede che l'organo accertatore possa disporre l'allontanamento del trasgressore, qualora la violazione sia stata commessa nelle pertinenze della stazione ferroviaria, dandone informativa alle autorità e ai servizi sociali.

L'ordinanza pone problemi già sorti in costanza della precedente esperienza delle c.d. ordinanze "creative": l'interferenza con diritti costituzionalmente garantiti (ad es. la libertà di riunione ex art. 17 Cost.) e la relativa legittimità di provvedimenti amministrativi che li limitano; la vaghezza del divieto (cosa si intende per bivacco? Il mero assembramento di persone sedute a bighellonare, come potrebbe evincersi dal preambolo dell'ordinanza? O lo sdraiarsi o il dormire in luogo pubblico?); la legittimità di ordinanze che, indirettamente, cioè ove violate reiteratamente, costituiscono il presupposto di sanzioni, irrogate dal Questore, limitative della libertà di circolazione fino a due anni; la legittimità di divieti (l'accattonaggio) oggetto di depenalizzazione con l. 25 giugno 1999 n. 205, con consapevole rinuncia, da parte del legislatore statale, ad ogni sanzione, quand'anche amministrativa, e addirittura dichiarato incostituzionale nella forma non molesta, forma che viceversa verrebbe sanzionata nel Comune di Gallarate (e nei tanti altri ove vigono divieti analoghi) ⁽¹⁶⁾.

In definitiva, vengono attribuiti al Sindaco in prima battuta, e più stabilmente al Questore, in seconda battuta, provvedimenti fortemente limitativi di libertà personali, rispetto a condotte "disturbanti" (il decoro o la vivibilità) dai contorni assai vaghi, che i Sindaci selezioneranno in modo assai disomogeneo sul territorio nazionale, con ovvie tensioni sul principio di uguaglianza, a seconda di valutazioni/concezioni largamente soggettive del benessere delle comunità da loro amministrare ⁽¹⁷⁾.

16. C. RUGA RIVA, in AA.VV., *La sicurezza urbana i suoi custodi*, cit., p. 5.

17. La differenziazione territoriale dei divieti oltre a caricare ulteriormente un sistema normativo già appesantito, comporta la nascita di una quantità incalcolabile di "micro-ordinamenti" ed alimenta la probabilità di situazioni di disuguaglianza connesse alla sola residenza. Il tema è estremamente ampio e non può, in tale sede, essere oggetto di approfondimento. Sul punto si rinvia, per una ricostruzione generale, a F. MANGANARO, *Il*

5. L'Ordine pubblico e la "pericolosità per la sicurezza" (artt. 10, comma 2 e 13, comma 2, l. 18 aprile 2017, n. 48)

Il richiamo alle categorie concettuali proprie dell'area della prevenzione è confermato dai riferimenti contenuti nell'art. 10 comma 2, al pericolo per la sicurezza, quale condizione che deve necessariamente sussistere affinché il Questore possa disporre la misura del divieto di accesso a determinati luoghi, e nell'art. 13, comma 2, alle "ragioni di sicurezza" che consentono alla medesima autorità di irrogare analogo divieto di accedere a locali pubblici, locali aperti al pubblico e pubblici esercizi.

La valenza del testo in commento sotto il profilo del sistema preventivo, sia in sede amministrativa che giurisdizionale, impone a questo punto una riflessione sull'incidenza delle nuove nozioni ("sicurezza integrata", "sicurezza urbana" e "pericolosità per la sicurezza" *tout court*) testé coniate sui "tradizionali" concetti di sicurezza pubblica, pericolosità sociale e ordine pubblico (18).

È noto che, per quanto riguarda le misure di prevenzione — secondo la tradizionale denominazione, c.d. *ante delictum* (ovvero *praeter delictum* o *sine delicto*), perché non presuppongono necessariamente l'accertamento in concreto, e in un giudizio penale, di fatti di reato o quasi reato pregressi (19) — il presupposto fondamentale per la loro irrogazione è costituito dalla pericolosità per la sicurezza pubblica (di cui già alla l. 27 dicembre 1956, n. 1423), pericolosità che qualifica le persone nei confronti delle quali tali misure difensive o impeditive vengono applicate (20).

Al riguardo, si definisce, genericamente, "Pubblica sicurezza" tutto ciò che attiene all'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà, nonché all'osservanza delle leggi, concetto che include la pacifica esplicazione di tutte le mani-

concetto di cittadinanza alla luce dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, a cura di F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA, Torino, 2006.

18. C. FORTE, *Il Decreto Minniti: sicurezza integrata e "DA.SPO. urbano"*, *Dir. pen. cont.*, 2017, p. 181.

19. M. LA MONICA, G. MARINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Manuale del Diritto di Polizia*, Milano, 1993, p. 430; P. NUVOLONE, *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enc. dir.*, Milano, 1976, XXVI, 633; E. GALLO, *Misure di prevenzione*, in *Enc. giur.*, Treccani, XX, 1990, p. 1.

20. M. LA MONICA, G. MARINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Manuale*, cit., p. 429; sul punto, ampiamente, P. MAZZA, *Pericolosità sociale e legalità*, Padova, 2012.

festazioni della vita associata e dell'ordinato esercizio delle funzioni inerenti ai pubblici poteri. Come si vede, la Sicurezza pubblica è comprensiva delle condizioni che garantiscono il rispetto di certe leggi fondamentali, che attengono alla vita dello Stato, alla vita ed all'incolumità dei cittadini, alla salvaguardia dei beni pubblici e privati e non è mancato chi ha autorevolmente distinto il concetto di ordine pubblico, che tutela un interesse dello Stato e dei cittadini come collettività, da quello di sicurezza pubblica che proteggerebbe, invece, più specificamente i singoli individui e i loro beni ⁽²¹⁾. Particolarmente significativa appare, da questo punto di vista, la disciplina dell'art. 1, R.D. 18 giugno 1931, n. 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, T.U.L.P.S., dove vengono indicati, come compiti dell'Autorità di Pubblica sicurezza, per un verso, il mantenimento dell'Ordine pubblico, e, per altro verso, la vigilanza sulla Sicurezza e la incolumità dei cittadini, intesi *uti singuli*, e come tali portatori di interessi non riconducibili all'area normativa dell'ordine pubblico.

Il concetto di Pubblica sicurezza viene associato generalmente alla nozione di Ordine pubblico; una distinzione in merito è concettualmente difficile in quanto i due termini vengono ad essere usati essenzialmente come sinonimi ovvero come endiadi. È dunque complessa la definizione di Ordine pubblico: il concetto infatti è di natura evolutiva (così come quello di buon costume), e cioè variabile nel tempo e nei luoghi ⁽²²⁾; com'è stato suggestivamente osservato, esso definisce un "mero ripostiglio concettuale" ⁽²³⁾. L'espressione è variamente intesa e definita, perché si riferisce non solo a quel particolare stato di fatto della società in cui sia la collettività che i singoli consociati debbono essere garantiti da ogni lesione al normale e pacifico esercizio dei loro diritti, ma anche allo specifico profilo della sicurezza pubblica come salvaguardia della sicurezza fisica delle persone, intesa e come incolumità personale e come integrità patrimoniale.

Ai fini del diritto penale, due sono i significati nei quali l'Ordine pubblico è stato storicamente, e ancor oggi può essere, inteso: esso viene in evidenza, nell'uno in senso empirico-materiale, nell'altro in senso normativo ideale.

21. M. LA MONICA, G. MARINI, L. MAZZA, S. RIONDATO, *Manuale*, cit., p. 50.

22. M. DI RAIMONDO, *Diritto di Polizia*, Rimini, 2002, p. 33.

23. K. BINDING, *Die Normen und ihre Ubertretung*, I, Leipzig, 1922, p. 352.