



# PER UNA CITTÀ SICURA

**DALLE ORDINANZE AGLI STRUMENTI  
DI PIANIFICAZIONE E REGOLAMENTAZIONE  
DELLA CONVIVENZA CITTADINA**

**CITTALIA**  
fondazione **anci** ricerche



# PER UNA CITTÀ SICURA

DALLE ORDINANZE AGLI STRUMENTI  
DI PIANIFICAZIONE E REGOLAMENTAZIONE  
DELLA CONVIVENZA CITTADINA

# Indice

Direzione: Paolo Testa

Coordinamento e cura: Monia Giovannetti

Il presente documento è stato redatto da un gruppo di lavoro costituito da:

Alessandra Caldarozzi, Maria Chiara Ciferri, Simone d'Antonio,

Fabio Ferroni, Monia Giovannetti, Nicolò Marchesini, Veronica Nicotra

di Cittalia Fondazione Studi e Ricerche dell'ANCI;

Antonio Ragonesi di ANCI;

Francesco Karrer, Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;

Saverio Santangelo dell'Università Sapienza di Roma.

I contributi al testo sono di:

Introduzione: Monia Giovannetti

Capitolo 1: Monia Giovannetti

Capitolo 2: Veronica Nicotra

Capitolo 3: Francesco Karrer e Saverio Santangelo

Capitolo 4: Fabio Ferroni

Capitolo 5: Alessandra Caldarozzi

Le elaborazioni statistiche sono state realizzate da Nicolò Marchesini.

Progetto grafico e impaginazione:

HaunagDesign, Roma

Finito di stampare nel mese di febbraio 2012

da Tipografia Grasso Antonino sas, Roma

ISBN: 978-88-6306-030-0

Prefazione	
FLAVIO ZANONATO .....	p. 5
Presentazione	
ANTONIO RAGONESI .....	“ 9
Introduzione	
MONIA GIOVANNETTI .....	“ 11
1. Le ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana	
MONIA GIOVANNETTI .....	“ 25
2. Sicurezza urbana e legalità	
VERONICA NICOTRA .....	“ 61
3. Pianificazione urbana e sicurezza	
FRANCESCO KARRER E SAVERIO SANTANGELO .....	“ 71
4. I regolamenti di polizia urbana nell'evoluzione delle politiche locali della sicurezza: criticità e prospettive	
FABIO FERRONI .....	“ 83
5. I sindaci e la sicurezza urbana	
ALESSANDRA CALDAROZZI .....	“ 115
Appendice	
AREA SICUREZZA ANCI .....	“ 133
Indice degli Autori .....	“ 157

## Prefazione

FLAVIO ZANONATO\*

Nell'attuale dibattito sulla sicurezza e sulla gestione delle relative politiche nelle città, una nuova centralità in questo ultimo triennio è stata assunta dai poteri sindacali di ordinanza introdotti in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana con la legge 125/98. Intendendo per “incolumità pubblica” “l'integrità fisica della popolazione”, e per “sicurezza urbana” un “bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”.

A partire dal 2008, sono stati numerosi i contributi giurisprudenziali e dottrinali volti ad evidenziare gli aspetti relativi al carattere “anche” di “ordinarietà” assunto dal potere sindacale e le problematiche determinate sia dalla individuazione generica degli ambiti di applicazione, sia dalla libera “definizione” dei comportamenti da parte dei Sindaci. Il legislatore non ha infatti chiarito cosa si intende, ad esempio, per “pubblica decenza”, decoro, o quando ci sia grave turbativa del libero utilizzo di spazi pubblici, rinviando alle ordinanze l'individuazione del bene giuridico da proteggere.

Questo “difetto originale”, ha portato la Corte costituzionale con la recente sentenza 115/2011, a sostenerne l'incompatibilità con il quadro costituzionale che tutela la libertà individuale da limitazione e abusi. Le ordinanze a carattere normativo/regolamentare secondo la Suprema Corte, intaccano la «sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo divieti, obblighi di fare e non fare che (...) impongono in maggiore o minore misura, restrizioni». Questo tipo di conseguenze, frutto della mancanza di un unico quadro legislativo di riferimento in merito alla sicurezza urbana, hanno segnato un arretramento rispetto all'idea di “sicurezza” legata al paradigma universalistico tipico della civiltà giuridica occidentale.

Dobbiamo pertanto cogliere l'invito della Corte costituzionale che ha dichiarato la parziale illegittimità dell'art. 54 del TUEL come l'opportunità per una

\* Sindaco di Padova – Delegato ANCI alle politiche per la sicurezza

svolta sulla sicurezza urbana. La sicurezza è infatti uno dei pilastri su cui si fonda lo Stato moderno. Un diritto che a differenza di altri (salute, istruzione, lavoro) deve essere temperato rispetto ad altri diritti e che si configura non come un bene soggettivo, di ogni singola persona, ma come un bene pubblico, dato dall'equilibrio tra il diritto a vivere tranquillamente, senza correre rischi e il diritto alla libertà e alla vita di tutte le altre persone. Assumere il bene della sicurezza come "bene pubblico" significa, dunque, operare per la tutela dei diritti di tutti e promuovere politiche orientate a garantire "la sicurezza dei diritti".

Per gli amministratori locali ed in particolare per i Sindaci delle città i quali catalizzano le domande dei sicurezza dei cittadini, questo approccio, presuppone innanzitutto che si approfondisca e comprenda la paura dei cittadini e le ragioni che la alimentano al fine di intervenire proprio sulle cause. Significa farsi carico delle rapide trasformazioni avvenute nelle nostre città che hanno acuitizzato la complessità delle relazioni sociali, diminuito il senso di appartenenza e amplificato gli spazi (fisici e sociali) di disagio e vulnerabilità.

Occuparsi concretamente del sentimento di insicurezza con l'obiettivo di aiutare i cittadini a ritrovare serenità nei luoghi dove vivono e ricostruire prospettive e fiducia nel futuro, significa mettere in atto da parte delle Istituzioni un sistema integrato di strumenti e risorse umane. Significa prestare attenzione agli spazi pubblici, alla qualità delle abitazioni e dell'arredo urbano nonché adottare provvedimenti volti a rafforzare le reti sociali e familiari, il senso di appartenenza e identificazione nei quartieri. E ancora, assumere decisioni finalizzate all'integrazione degli insediamenti residenziali nel sistema urbano, promuovere azioni e progetti diretti all'animazione dei territori e alla convivenza tra gruppi socio-economici diversi, puntando sulla collaborazione e sul coinvolgimento dei residenti attivando partecipazione e dialogo, per rafforzare i legami tra cittadini e Istituzioni contando anche sulla presenza di Forze dell'ordine e il sostegno della polizia locale.

In altri termini, guardare alla sicurezza come bisogno reale, in termini di promozione dei diritti e di rimozione degli ostacoli al loro effettivo godimento, e al contempo promuovendo la crescita del senso di coinvolgimento e responsabilità dei cittadini che abitano le città, come richiamato nell'art. 29 della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, ove il diritto individuale al benessere si lega profondamente con il principio di consapevolezza verso gli altri: «Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità. Nell'esercizio dei suoi diritti e delle sue libertà, ognuno deve essere sottoposto soltanto a quelle limitazioni che sono stabilite dalla legge per assicurare il riconoscimento e il rispetto dei diritti e della

libertà degli altri e per soddisfare le giuste esigenze della morale, dell'ordine pubblico e del benessere generale in una società democratica».

Assumere il governo della sicurezza come contenuto essenziale di una "nuova" concezione del *welfare*, ove il concetto di "benessere" si amplia a quello di godimento pieno dei diritti, implica ovviamente la disponibilità di saperi e risorse che possano effettivamente mettere i governi locali nella condizione di poterlo garantire.

## Presentazione

ANTONIO RAGONESI\*

Questa pubblicazione, frutto di un lavoro di approfondimento e di analisi sulle ordinanze sindacali, giunge alla sua terza edizione. Segno dell'interesse che ha saputo suscitare sul tema della sicurezza urbana, un tema di grande rilievo per l'opinione pubblica.

Anche quest'anno i curatori della pubblicazione hanno raccolto le esperienze più significative delle attività dei Comuni e delle Polizie Municipali e favorito un confronto tra diversi sindaci delle più importanti città italiane, che si trovano – ogni giorno – a fare i conti con le richieste dei loro cittadini e le inquietudini delle comunità che amministrano.

Infatti, le Amministrazioni comunali, pur essendo l'ordine pubblico di esclusiva competenza nazionale (come stabilisce l'articolo 117 della Costituzione), sono oggetto della richiesta di maggiore sicurezza da parte della popolazione, a prescindere dai reali strumenti di intervento che hanno a disposizione.

Certo la possibilità di emettere ordinanze non solo in caso di minaccia alla incolumità pubblica, ma anche quando è in pericolo la sicurezza urbana, ci ha garantito un margine maggiore di operatività che, in alcuni casi, si è rivelata utile per affrontare situazioni particolarmente difficili, ponendovi parziale rimedio. Ma questo strumento, da solo, non è risolutivo per una serie di ragioni che provo ad elencare.

Esiste innanzitutto un problema di risorse. Ai Comuni, negli ultimi anni, sono state affidate spesso nuove competenze, senza accompagnarle con adeguati trasferimenti, che invece si riducono ogni anno. Questo è successo anche con il cosiddetto pacchetto sicurezza. Le ordinanze, infatti, vanno fatte rispettare e quindi occorre un numero di agenti di polizia municipale adeguato e dotato degli strumenti necessari ad intervenire. Da questo punto di vista, invece, il legislatore non è stato conseguente.

È poi impossibile rendere le città più sicure solo intervenendo con la repressione di comportamenti illegali. Occorre una serie coordinata di interventi. Sono al-

\* Responsabile Area Infrastrutture, Sicurezza e Protezione Civile ANCI

trettanto decisivi – se non più importanti della repressione – la prevenzione, l'integrazione, l'educazione alla legalità, la coesione sociale.

Dall'integrazione dei cittadini stranieri, ad esempio, dipende gran parte della nostra futura convivenza civile. I Comuni, però, sono lasciati di soli a gestire un processo complicato che non può essere lasciato al caso, ma deve essere guidato a livello nazionale, prendendo atto che il fenomeno migratorio non è contingente, ma un dato strutturale della nostra società presente e futura e come tale va affrontato.

È infine necessario ricalibrare lo strumento delle ordinanze dopo la sentenza della Corte Costituzionale che ha in parte dichiarato illegittima la normativa nazionale di riferimento. È quindi auspicabile un maggior utilizzo di strumenti pianificatori quali, ad esempio, i regolamenti di Polizia Urbana.

Lo scopo dunque di questa pubblicazione è favorire un dibattito aperto e senza pregiudizi su uno dei temi che stanno più a cuore ai cittadini, perché la sicurezza è indissolubilmente legata alla libertà delle persone e alla possibilità di convivere civilmente nelle nostre città; perché il diritto alla sicurezza va garantito soprattutto ai più deboli, che non hanno la possibilità di difendersi da soli dal sopruso e dalla violenza.

Gli Amministratori italiani sono, come sempre, a disposizione per fare tutto ciò che possono per andare incontro alle esigenze delle loro comunità. Possiamo dunque dare una mano, ma non possiamo sostituirci allo Stato. Senza gli aggiornamenti legislativi necessari, senza la certezza della pena, senza le risorse e gli strumenti necessari alle Forze dell'Ordine, è praticamente impossibile combattere con efficacia la criminalità piccola e grande.

La crisi economica che ha colpito così pesantemente il nostro Paese e la difficoltà in cui versano i conti pubblici complicano ulteriormente le cose.

Ma credo che il comparto sicurezza abbia subito in questi anni troppi tagli e che, in futuro, vada risparmiato da ulteriori riduzioni di risorse.

Solo se si invertirà la direzione di marcia seguita fin qui potremo raggiungere, insieme, i risultati che i cittadini italiani si aspettano.

## Introduzione

*La paura più temibile è la paura diffusa, sparsa, indistinta, libera, disancorata, fluttuante, priva di un indirizzo o di una causa chiari; la paura che ci perseguita senza una ragione, la minaccia che dovremmo temere e che si intravede ovunque, ma non si mostra mai chiaramente. "Paura" è il nome che diamo alla nostra incertezza, alla nostra ignoranza della minaccia, o di ciò che c'è da fare. [...]*

*Noi, uomini e donne che abitiamo la parte 'svilupata' del mondo (la più ricca, la più modernizzata), siamo oggettivamente le persone più al sicuro nella storia dell'umanità.*

Zigmund Bauman, *Paura liquida*, 2006.

Le politiche urbane promosse in Italia fino alla fine degli anni novanta avevano come principali obiettivi la coesione sociale, la riduzione delle disuguaglianze, la riqualificazione urbana ed erano prevalentemente legate ad interventi su problemi di carattere economico e sociale. A partire dai primi anni novanta, "si è però verificato un processo di cambiamento nella priorità dei problemi posti nell'agenda politica urbana in Italia, che ha visto il tema della sicurezza assumere un ruolo di inedita centralità nella tematizzazione delle sfide urbane"<sup>1</sup>.

Le politiche di sicurezza e prevenzione, sono infatti entrate nell'ultimo ventennio a far parte definitivamente delle politiche pubbliche. Sia in Italia, che nel resto dei Paesi Europei, con denominazioni diverse ("nuova prevenzione", o "politiche di sicurezza" o "sicurezza delle comunità"), sono sorti e si sono sviluppati studi scientifici, programmi, azioni, politiche, "discorsi e concetti che hanno in comune la dichiarata ricerca di una nuova strada per il controllo della criminalità"<sup>2</sup> e volti ad intervenire sul sentimento di insicurezza dei cittadini.

1. Allulli M., *Le Politiche Urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, Paper Cittalia, marzo 2010.

2. Selmini R., *L'esperienza dell'Emilia-Romagna nel contesto europeo*, «Quaderni di città sicure», 2004, pp. 124-146.

Seppur continuando ad occupare un'area "grigia", dai confini "incerti o in continua ridefinizione"<sup>3</sup>, nello sviluppo di tali politiche gli *enti territoriali* sono stati progressivamente coinvolti, divenendo, soprattutto negli ultimi anni, "attori chiave" nelle politiche sicurezza e di prevenzione della criminalità. Proprio a partire da un'idea di sicurezza urbana, non più intesa esclusivamente come politica di controllo del territorio e di repressione dei reati e con l'obiettivo comune di migliorare la sicurezza dei cittadini, in Italia ed Europa, si sono sviluppate soprattutto negli ultimi anni, politiche paternariali che hanno visto il coinvolgimento e la collaborazione tra più attori, istituzionali e non<sup>4</sup>.

L'avanzare di questo approccio ha necessariamente determinato lo sviluppo di nuovi strumenti di collaborazione capaci di far agire e interagire, simultaneamente e in maniera coordinata, livelli decisionali e livelli operativi. Gli strumenti individuati per la regolazione dei rapporti tra le istituzioni volti a superare la logica dell'approccio settoriale alle politiche di sicurezza sono stati diversi: dai protocolli di intesa, ai contratti di sicurezza, alle leggi nazionali ecc. Così come, diverso è stato il percorso politico che ha condotto alla formulazione di suddetti strumenti: in Italia la spinta verso una riforma delle politiche pubbliche di sicurezza e la gestione partenariale è giunta innanzitutto dal basso ed è stata frutto del protagonismo delle città, al contrario in Francia l'input è arrivato dallo Stato, mentre in Inghilterra una prescrizione normativa ha determinato i rapporti fra i diversi livelli.

## Sintesi dell'evoluzione delle politiche di sicurezza in Italia

In Italia, la questione della "sicurezza urbana" e delle relative politiche di sicurezza, s'impone a metà anni novanta nell'ambito del dibattito sulla riforma federalista dello Stato<sup>5</sup>, risultando da subito strettamente legata al tema della redistribuzione delle competenze e responsabilità tra le amministrazioni locali e centrali. La sicurezza sembra rappresentare il "tema ideale"<sup>6</sup> su cui si esercita la

3. Selmini R., *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, in «Dei delitti e delle pene», 1-2-3, 2002, p. 11.
4. DOMUS Project – (Development of Model of Urban Safety policies), *Final observations and recommendations*, 2005.
5. Legge 8 giugno 1990, n. 142, *Nuovo ordinamento degli enti locali*, abrogata dal D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000. Per una recente disamina: Greco T. (a cura di), *Dimensioni della sicurezza*, Giappichelli, 2009; Giupponi T.F., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza e il sistema delle autonomie regionali e locali*, in Giupponi T.F. (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna, 2010, 24 ss.
6. Selmini R., *Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo e prospettive*, in Barbagli M. (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 611-648.

ricerca di nuovi equilibri tra gli attori in gioco<sup>7</sup>, a partire dalla ridefinizione dell'oggetto del contendere: la nascita della questione *sicurezza urbana* e la responsabilizzazione delle amministrazioni che, a diverso titolo, governano il territorio, erodono terreno alla *sicurezza pubblica* quale nozione originaria della funzione dello Stato.

Una nascita recente<sup>8</sup> dunque, a cui ha fatto seguito un processo, caratterizzato da "forti accelerazioni e da brusche frenate"<sup>9</sup>, sviluppatosi a seguito di una crescente domanda sociale di sicurezza da parte dei cittadini, indirizzata sempre più direttamente verso gli amministratori locali e soprattutto verso i sindaci<sup>10</sup>.

Questo processo di posizionamento del *bene pubblico sicurezza* al livello del governo locale, è ricollegato a due fattori essenziali e per molti versi interconnessi: da un lato, l'elezione diretta dei sindaci<sup>11</sup>, e dall'altro, l'evoluzione articolata e complessa della domanda stessa di sicurezza che, dalla richiesta di tutela dai fenomeni criminali, si estende a tutta una serie di problematiche concernenti la vivibilità delle città, classificabili come cause di "disordine fisico" e cause di "disordine sociale". Insieme agli episodi di micro-criminalità, dunque, anche il degrado urbano, le inciviltà ambientali e sociali (arredi urbani danneggiati o sporchi, edifici abbandonati, comportamenti aggressivi, rumori e schiamazzi, ecc.), vengono strettamente connessi con la percezione di insicurezza dei cittadini<sup>12</sup>. Sentimenti di disagio e paure che non sempre si accompagnano ad un effettivo aumento del rischio, o ad un aumento delle probabilità di rimanere vittime di un reato, dal momento in cui non si registra, in letteratura, una corrispondenza

7. Il tema sulla percezione di sicurezza è divenuto, suo malgrado, una topica presente ed assillante nell'ambito dei dibattiti politici e ha ricoperto un ruolo decisivo nelle elezioni politiche e amministrative del 2008. A questo proposito si veda Cavazza N., Corbetta P., *Quando la difesa del territorio diventa voto*, in «Il Mulino», n. 3, pp. 441-448, 2008.
8. Uno sviluppo così rapido che Selmini riassume individuando tre fasi per descrivere l'evoluzione delle politiche a essa dedicate: la fase della sensibilizzazione durante la prima metà degli anni '90, dello sviluppo, nella seconda, e del consolidamento, in questi primi anni del millennio. Selmini R., 2003, op.cit. *supra*.
9. Pavarini M., *"L'aria delle città rende (ancora) liberi?" Dieci anni di politiche locali di sicurezza*, in Pavarini M. (a cura di), *L'amministrazione locale della paura*, Roma, Carocci, 2006, pp. 11-64.
10. La domanda di sicurezza viene rivolta sempre più direttamente ai sindaci, in numerose città del centro-nord sorgono comitati cittadini di protesta, e diviene la topica centrale nell'agenda politica locale nel periodo elettorale tra il 1997 e 1999. A questo proposito si veda: Barbagli M. (a cura di), *Egregio Signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna, il Mulino, 1999; Allasino E., Bobbio L., Neri S., *Crisi urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata ai problemi dell'immigrazione*, Working paper n. 35/2000, Torino, IRES Piemonte, 2000.
11. Legge 25 marzo 1993 n. 81, *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*.
12. Ferroni F., *Le politiche di sicurezza urbana: l'evoluzione normativa e la sfida dell'integrazione*, in Aa.Vv., *Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico di Politiche di Sicurezza Urbana*, Fisù, 2006; Chiesi L., *Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza*, in Selmini R., (a cura di), *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 129-140.



lineare tra diffusione di sentimenti di insicurezza e andamento dei reati in una città<sup>13</sup>.

Ma proprio lì, nelle città<sup>14</sup>, avviene il processo di “traduzione locale” dei sentimenti d’insicurezza legati ai grandi fenomeni globali<sup>15</sup> e, sempre di più, ai *policy maker* locali si impone un continuo sforzo di discernimento critico della domanda di sicurezza da interpretare nelle dimensioni sia sociale che individuale, essendo più spesso relativa ad aspettative e disagi come fattori critici del vivere nelle città, che non alla questione criminalità.

13. Cornelli R., *Paura della criminalità e allarme sociale*, in Selmini R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna, 2004, 105-115; Cornelli R., *Cos'è la paura della criminalità e quanto è diffusa*, in «Inchiesta» n. 143, Gennaio-Marzo 2004, e più recentemente, Galantino M.G., *Il volto multiforme della sicurezza. Teorie, concetti, ricerche*, in F. Battistelli, 2008, op. cit., pp. 47-68. Le rilevazioni nazionali e gli studi di caso realizzati in realtà metropolitane negli ultimi anni sulla paura della criminalità, i cittadini italiani mostrano un elevato tasso di crescita tanto in termini di preoccupazione del fenomeno della micro-criminalità (*concern about crime*), quanto in termini di paura di restare vittima di un reato (*fear of crime*). Si vedano oltre ai rapporti annuali di Città sicure – Regione Emilia Romagna, Diamanti I., Bordignon F., *Sicurezza e opinione pubblica in Italia*, in «Rassegna italiana di sociologia», n. 1, pp. 115-135, 2001; Amendola G. (a cura di), *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*, Napoli, Liguori, 2003; Beato F. (a cura di), *La calma insicurezza. La percezione sociale del rischio di criminalità a Roma*, Napoli, Liguori, 2003; Muratore M.G., Tagliacozzo G., Federici A., *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione di sicurezza e sistemi di protezione*, Roma, Istat, Informazioni, n. 18, 2004; Istat, *La sicurezza dei cittadini. Indagine multiscopo sulla famiglia*, Roma; Istat, *Aspetti della vita quotidiana. Anno 2005*, Roma, 2006; Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, prevenzione, contrasto*, Roma, 2007; Diamanti I., *Valori e significati della sicurezza, tra difesa individuale, protezione sociale e prevenzione*, Demos-Fondazione Unipolis, 2007; Fondazione Roma/Censis, *Le paure delle metropoli – rapporto di ricerca, presentato in occasione del World Social Summit Fearless: Dialoghi per combattere le paure planetarie*, Roma, 24-26 settembre, 2008; Cittalia-ANCI Ricerche, *I piccoli comuni e la sicurezza. Analisi della percezione del senso di insicurezza dei cittadini nei piccoli comuni*, settembre 2008. A queste però è interessante accostare la seconda indagine nazionale, del novembre 2008, realizzata da Demos – Fondazione Unipolis, la quale mostra un significativo abbassamento dei livelli di paura: «Sebbene persista, nell'opinione pubblica, la diffusa convinzione di una progressione dei fenomeni criminali, su scala nazionale, il dato si ridimensiona, negli ultimi dodici mesi, attestandosi intorno all'82%. Lo scarto rispetto all'ottobre scorso è di circa 6 punti percentuali; dopo anni in cui la “febbre” da timore criminale sembrava non doversi più fermare abbiamo assistito ad un primo raffreddamento nel maggio di quest'anno e poi all'assestamento attuale, in cui l'allarme è tornato sostanzialmente ai livelli del 2005. Particolarmente interessante si rivela l'utilizzo dell'orientamento politico: quanti infatti ritengono che la criminalità sia aumentata in Italia negli ultimi cinque anni sono soprattutto gli elettori dell'Udc (83%), del PdL (84%) e della Lega Nord (92%)». Si veda: Diamanti I. (a cura di), *La sicurezza in Italia: significati, immagine e realtà*, Demos-Fondazione Unipolis, 2008.
14. Nella storia del mondo se, da un lato, è indiscutibile il ruolo innovativo e creativo delle grandi città, “gli incubatori dell'innovazione” come li definiva Hall P. (*Cities in Civilization*, Pantheon, 1998), dall'altro, è anche vero che questo ruolo è sempre più spesso sopraffatto da quella che potremmo chiamare un'insostenibile “entropia” (miseria, disuguaglianze, congestione, fratture sociali, ingovernabilità, ecc.), o come sostiene Barman Z. (*Fiducia e paura nella città*, Mondadori, 2005) la grande città come “la discarica della globalizzazione”.
15. Rispetto a questo tema, esiste una copiosa ed interessante letteratura, della quale in questa sede ci limiteremo a elencare alcuni “classici”: Augè M., *Tra i confini. Città, luoghi, integrazioni*, Mondadori, 2007; Amendola G., *La città postmoderna. Magie e paure nella metropoli contemporanea*, Bari, Laterza, 2000; Bauman Z., *La società dell'incertezza*, tr. it. Bologna, il Mulino, 1999; Bauman Z., *La solitudine del cittadino globale*, tr. it. Milano, Feltrinelli, 2000; Bauman Z., *Voglia di comunità*, Roma-Bari, Laterza, 2001; Bauman Z., *Il disagio della postmodernità*, tr. it., Milano, Mondadori, 2002; Bauman Z., *Paura liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2007; Beck U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, tr. it. Roma, Carocci (ed. or. 1986) 2000; Castel R., *Les Métamorphes de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995; Castel R., *Disuguaglianze e vulnerabilità sociale*, in «Rassegna italiana di sociologia», n. 1, pp. 41-56, 1997; Castel R., *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, tr. it. Torino, Einaudi, 2004. Si vedano, inoltre, gli atti della conferenza internazionale organizzata dalla Fondazione Roma e dal Censis, il cui tema è stato quello delle paure globali e che ha vi-

Il tema della sicurezza entra, dunque, nella definizione di qualità della vita urbana, divenendo oggetto di una vera e propria “competizione istituzionale”, tra sindaci e autorità di pubblica sicurezza, che si sviluppa nel corso degli anni in fasi che caratterizzano l'evoluzione del rapporto fra governi locali e governo nazionale. Tra il 1994-1998 si avvia la *prima fase*, nella quale a un protagonismo sempre più crescente delle città, e alle *rivendicazioni da parte dei sindaci* di un ruolo più diretto e incisivo nel governo della sicurezza delle città (dalla richiesta dell'impiego delle polizie locali nell'attività di contrasto e repressione della microcriminalità, a quella di poter indicare priorità d'intervento alle autorità di pubblica sicurezza), corrisponde un atteggiamento freddo e statico da parte dei poteri centrali (prefetti e Ministero degli interni), i quali riaffermano la loro esclusività e il monopolio sul governo della sicurezza<sup>16</sup>.

Alla fine degli anni '90, in particolare nel biennio 98/99, si apre una *fase di negoziazione* tra i due livelli di governo della sicurezza, che vede sindaci e prefetti confrontarsi e consultarsi sui problemi legati alla sicurezza e sulle misure da adottare. Vi è un riconoscimento del bisogno di avviare forme di collaborazione, attraverso l'adozione di strumenti ufficiali, che danno inizio allo sviluppo della c.d. *stagione dei protocolli d'intesa*, stipulati tra comuni e prefetture; questi hanno come obiettivo la “sperimentazione di nuove modalità di relazione finalizzate alla realizzazione di iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza delle città”<sup>17</sup>. Parallelamente alla diffusione, in molte città italiane, dei cd. *progetti per la sicurezza*, fa seguito ai protocolli d'intesa una “seconda generazione” di intese, a cui viene attribuita la nuova denominazione di contratti di sicurezza, con specifico riferimento all'esperienza francese dei *Contrats Locaux de Sécurité* (CLS)<sup>18</sup>.

sto tra i suoi relatori Jacques Attali, Anthony Giddens, Zygmunt Bauman, Daniel Bell, Robert Castel, oltre ad accademici e politici provenienti da varie parti del mondo: *World Social Summit Fearless: Dialoghi per combattere le paure planetarie*, Roma, 24-26 settembre, 2008, <http://wss.sitemanager.it/servizio/homepage/home.asp>. Farruggia F., Ricotta G., *Politiche integrate di sicurezza: l'insicurezza come miseria urbana*, Paper presentato alla prima conferenza annuale ESPAnet Italia, “Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo”, Ancona, 6-8 Novembre 2008.

16. Braccesi, C., *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, in Braccesi C., Selmini R. (a cura di), *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Ravenna, Maggioli, 2005, pp. 25-45.
17. Si veda l'oggetto del Protocollo d'intesa tra la Prefettura di Modena e il Comune di Modena, sottoscritto il 9 febbraio 1998. Dopo un boom che ha seguito la stesura del primo protocollo (risalgono, infatti, al 1998 48 protocolli), negli anni seguenti la tendenza è stata alla stabilità, con una ventina di protocolli stipulati per anno; tutto questo fino al 2002, quando vi è stata una nuova esplosione del fenomeno (con ben 65 protocolli siglati nel 2002), cui è però seguito un netto calo, confermato anche dalle tendenze del 2004. I protocolli firmati dal 1998 fino al 2004, raccolti dal Dipartimento per la Pubblica Sicurezza, sono stati 194, (Selmini, op. cit. *supra*, 2005). Mentre da una relazione del Servizio studi della Camera, apprendiamo che gli strumenti pattizi con varia denominazione, attivati dal 97 al 2006, risultavano essere circa 400. Si veda: [http://www.camera.it/cartellecomuni/leg5/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01\\_cap25scho3.htm#\\_ftn1](http://www.camera.it/cartellecomuni/leg5/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap25scho3.htm#_ftn1)
18. I contratti di sicurezza sono accordi multilaterali tra Governo, Forze dell'ordine, magistratura, comuni, associazioni e altri soggetti, stipulati per iniziativa del Prefetto, del Procuratore della Repubblica e del Sindaco e nati sulla scia di una circolare interministeriale che ha fornito ai prefetti le direttive generali per l'elaborazione e la firma delle intese; sono accordi cofinanziati dalle istituzioni locali e dal Governo.

In questa *seconda fase (di negoziazioni e riforme 1998-2001)* il maggior interesse dello Stato centrale per la nuova accezione di sicurezza urbana e per le attività degli enti locali, si concretizza nell'approvazione, nel 1999, della *riforma del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica* che sancisce, per la prima volta, l'accesso di componenti "laiche" (il sindaco del comune capoluogo di provincia, il presidente della provincia e, quando debbano trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali, i sindaci degli altri comuni) tra quelli "di diritto"<sup>19</sup>. A un anno di distanza, per la prima volta si prevede espressamente che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali *collaborino in via permanente*, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, al perseguimento di *condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini*<sup>20</sup>.

Dall'inizio del nuovo millennio al 2005, relativamente al quadro dei rapporti istituzionali si concretizza, *la terza fase (dell'incontro mancato 2001-2005)* delle politiche locali di sicurezza. Nonostante la diffusione degli strumenti di collaborazione e le riforme di cui s'è detto, i risultati prodotti rispetto alla loro potenzialità "propulsiva" sono stati purtroppo pochi, e soprattutto non hanno dato avvio ad una "nuova stagione" nazionale delle *politiche integrate di sicurezza*, così come invece i governi locali si attendevano<sup>21</sup> – una normativa nazionale volta a promuovere una politica di governo della sicurezza a livello locale, investimento e sostegno alla promozione di veri e propri contratti di sicurezza, una vera e propria riforma delle polizie nazionali e locali ecc.

Questo "incontro mancato", come viene definito da Braccesi, è un elemento negativo che accomuna i governi nazionali di centro-sinistra e di centro-destra. Il modello di sicurezza nazionale rimane centralistico, incentrato sugli apparati di sicurezza nazionali e sul carattere deterrente delle norme di diritto penale (più simbolico che reale): dalla legge di riforma dell'arma dei carabinieri (legge n. 78 del 2000), alla campagna politico-parlamentare incentrata sulla certezza e sull'inasprimento delle pene detentive per i reati predatori, formalizzata dal varo del primissimo "pacchetto sicurezza" (legge n. 128 del 2001)<sup>22</sup>, alle "operazioni ad

19. Al sindaco del comune capoluogo viene altresì riconosciuto il potere di chiedere la convocazione del Comitato, e di proporle l'integrazione dell'ordine del giorno, per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale. Si veda: d.lgs. 27 luglio 1999, n. 279, *Disposizioni integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di composizione e funzionamento del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*.

20. Art. 7 del D.P.C.M. del 12 settembre 2000, *recante individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, da trasferire alle regioni e agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa*.

21. Braccesi C., 2005, op. cit. *supra*, pag. 29; Pavarini, 2006, op. cit. *supra*.

22. Legge 26 marzo 2001, n. 128, *Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini*, cd. Pacchetto sicurezza del primo governo Prodi.

alto impatto", seguite con il governo di centro-destra, volte alla repressione di fenomeni di degrado dello spazio pubblico legati ai mercati illegali o al ripristino del pattugliamento a piedi di aree cittadine<sup>23</sup>. Anche nella gestione degli accordi sottoscritti dagli apparati nazionali con le città, in cui, sino a quel momento, venivano delineate relazioni istituzionali paritarie tra centro e periferia, si risente del nuovo clima, e da questo momento "la sicurezza partecipata" viene concepita come la promozione di iniziative delle autorità di pubblica sicurezza, le quali possono avvalersi della collaborazione delle diverse istanze della società civile, tra le quali i comuni.

Accanto ai protocolli firmati in sede locale, negli stessi anni si sviluppa una nuova tipologia di accordi in materia di "sicurezza urbana", sottoscritti direttamente tra regioni e Ministero dell'interno, i cd. *accordi di programma*. Tali accordi, analogamente ai protocolli e ai contratti, definiscono le modalità di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, elevando il grado "d'integrazione istituzionale e operativa in materia di sicurezza tra città, province, regioni e istituzioni dello Stato responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio regionale"<sup>24</sup>. Allo stesso tempo presentano delle novità di contenuto, poiché prevedono un insieme di programmi che sembrano consentire di intervenire in modo concreto sui problemi<sup>25</sup>.

Nel triennio 2006/2008, dopo il quinquennio nel quale non si è concretizzata una conciliazione tra le istanze delle autonomie locali con quelle perseguite dal governo centrale e, di pari passo con il riemergere dell'attenzione pubblica nei confronti della criminalità, gli enti locali assumono un nuovo ruolo, "che in parte si sono auto-attribuiti, e in parte sono stati chiamati a svolgere dal Governo centrale"<sup>26</sup>. Questo passaggio, segna una nuova stagione (*emergenza sicurezza 2006-2008*), che ha visto innanzitutto protagoniste le città metropolitane attraverso la stipula dei *Patti per la sicurezza*. Nuova fase che si è aperta a seguito della manifestazione di Milano, nella quale veniva richiesto un intervento del governo

23. Braccesi C., *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in R. Selmini (a cura di), *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 266.

24. Amapola (a cura di), *Progettare la sicurezza. Metodi e strumenti per le politiche locali*, EGA Editore, Torino, 2003, p. 31.

25. In particolare, le aree di coordinamento e di operatività riguardano la formazione professionale e congiunta degli operatori della sicurezza (Polizia di Stato, Polizia Locale, Arma dei Carabinieri); l'attività di razionalizzazione delle Forze di Polizia, attraverso il coordinamento delle sale operative e l'eventuale collegamento con agenzie private di sicurezza; la realizzazione e gestione di sistemi informativi regionali in cui raccogliere le informazioni sulla criminalità e sul disordine/degrado urbano provenienti dall'attività di controllo del territorio delle Forze di Polizia; la promozione e l'attuazione di progetti volti al miglioramento delle condizioni di sicurezza (cofinanziati dalle regioni). Si veda Selmini, R., *Le politiche di sicurezza: origini, sviluppo e prospettive*, in Barbagli M. (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 643.

26. Censis, *Sicurezza e cittadinanza*, 41° Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese, 2007, pag. 627.

centrale da parte di alcuni Sindaci di grandi città, e che ha portato l'allora Ministro dell'interno (Giuliano Amato) ad impegnarsi a firmare Accordi con tutte le città metropolitane. I soggetti delegati a definire i singoli patti sono i Sindaci e i Prefetti di queste realtà, mentre le Regioni e le Province sono chiamate unicamente a mettere a disposizione risorse, da utilizzarsi prioritariamente per rinnovare le obsolete dotazioni strumentali delle Forze di polizia nazionali<sup>27</sup>.

Oltre ai Patti per la sicurezza, (che dal 2006 ad oggi sono stati circa una settantina)<sup>28</sup>, in particolare il biennio 2007/2008 è stato caratterizzato da una vera e propria *escalation* nell'utilizzo delle funzioni amministrative comunali. Infatti, le innovazioni introdotte con il decreto legge 92/2008, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica (facente parte del c.d. "pacchetto sicurezza", approvato in sede di Consiglio dei Ministri il 21 maggio 2008), incidono, in modo significativo, non solo su aspetti settoriali legati a situazioni specifiche, ma sul ruolo stesso dei Sindaci, fornendo loro nuovi poteri su temi che riguardano *l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana*: spaccio, prostituzione, accattonaggio, fenomeni di violenza, sfruttamento di minori e disabili, danneggiamento al patrimonio pubblico e privato, incuria, degrado, occupazioni abusive, pubblica viabilità, decoro urbano<sup>29</sup>.

Viene pertanto conferito «maggior rilievo alle funzioni relative all'ordine e alla sicurezza pubblica di spettanza del sindaco, attribuendo a quest'ultimo la possibilità di adottare provvedimenti, anche contingibili e urgenti, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano non solo l'incolumità pubblica, come già previsto dal testo previgente, ma anche la "sicurezza urbana"<sup>30</sup>. Intendendo per "incolumità pubblica" "l'integrità fisica della popolazione", e per "sicurezza urbana" un "bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale". Il decreto del Ministero dell'Interno del 5 ago-

27. Il 20 marzo 2007, sulla base della legge finanziaria per il 2007, viene stipulato un Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI, che costituirà l'accordo quadro di riferimento per sviluppare con i comuni accordi locali, nel quadro di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali.

28. Per l'elenco dei patti stipulati e i testi, si veda sul sito del Ministero dell'Interno: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/0999\\_patti\\_per\\_la\\_sicurezza.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/0999_patti_per_la_sicurezza.html). Le intese stipulate tra il Governo e le Regioni hanno assunto due forme: accordi o protocolli in materia di sicurezza tra il Ministero dell'Interno e le Regioni, e accordi di programma-quadro "sicurezza per lo sviluppo". I protocolli d'intesa con le autorità locali, hanno ad oggetto la sicurezza di singole città, e sono stipulati dai prefetti e dai rappresentanti delle comunità locali (sindaci, presidenti di provincia, presidenti di regione). Infine, si ricordano i protocolli di legalità, strumenti di sicurezza partecipata utilizzati soprattutto nel Mezzogiorno, prevalentemente finalizzati a prevenire l'ingerenza della criminalità organizzata nelle attività produttive.

29. Legge 24 luglio 2008, n. 125 di conversione del Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92, recante *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*. Si veda inoltre il d.m. del 5 agosto 2008, rubricato come *Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizioni e ambiti di applicazione* e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 9 agosto 2008.

30. Morelli F, *I nuovi poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza urbana*, in Altalex, [www.altalex.com](http://www.altalex.com), 2008.

sto 2008 ha, inoltre, identificato cinque ambiti nei quali il sindaco promuove interventi di prevenzione e contrasto:

- a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;
- b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;
- c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);
- d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;
- e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

Il nuovo potere di ordinanza dei sindaci si inserisce nell'alveo di una nuova ultima fase (*ricentralizzazione della sicurezza urbana, 2009 – 2010*), quella nella quale si radicalizza un approccio tendente alla "centralizzazione" delle questioni afferenti alle politiche di sicurezza. Priorità e ambiti sono infatti decisi dal centro e i sindaci agiscono come "ufficiali di governo", non come eletti e rappresentanti della comunità. Ma soprattutto, manca un progetto che agisca sul terreno delle riforme e della prevenzione sociale e negli interventi intrapresi dal governo si evidenzia:

- un ridimensionamento della centralità delle città, degli enti locali;
- la sottovalutazione del ruolo delle polizie locali e la loro crescente subordinazione all'ambito di controllo del Prefetto;
- la sovrapposizione di alcune norme governative con i poteri delle Regioni;
- il tentativo di istituire un controllo pieno del governo centrale del ruolo dei Sindaci in materia di sicurezza<sup>31</sup>.

31. Come evidenziato nell'intervento del Sindaco di Piacenza, Roberto Reggi, rappresentante ANCI Emilia-Romagna al Convegno "Politiche della sicurezza ed autonomie locali", tenutosi il 27 novembre 2009, Università di Bologna, sede di Ravenna, Facoltà di Giurisprudenza.

Molto recentemente, la Corte Costituzionale con la sentenza 7 aprile 2011, n. 115, ha dichiarato l'incostituzionalità parziale dell'articolo 54 comma 4 del D.Lgs. 267/2000 nella parte in cui prevede che il Sindaco quale Ufficiale del Governo possa emanare dei provvedimenti in maniera non contingibile ed urgente; cioè senza che il detto decreto non sia limitato nel tempo, nello spazio e nella fattispecie disciplinante e con l'entrata in vigore immediata, poiché le norme nazionali non sono sufficienti a fronteggiare i problemi relativi. In altre parole, le Ordinanze Sindacali sulla Sicurezza Urbana non possono più avere una caratteristica di provvedimento regolare, in quanto contrasterebbero con l'uguaglianza di tutti i cittadini, l'imparzialità dei pubblici esercizi e le prestazioni varie che devono essere stabilite solo dalle leggi<sup>32</sup>.

## La sicurezza dei cittadini e il ruolo dei Comuni

Richiamare, seppur sinteticamente, i principali passaggi dei processi, istituzionali e amministrativi, che hanno nel nostro contesto nazionale determinato/condizionato l'evoluzione delle politiche di sicurezza, crediamo possa essere utile per capire e riflettere meglio sul "riassetto" istituzionale dei poteri e sulle trasformazioni intervenute recentemente all'interno del nostro Paese. Ma soprattutto, ci appare importante, a partire da una analisi delle ordinanze adottate nell'ultimo triennio e soffermandoci su alcuni strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina, aprire una riflessione, fuori dalle emergenze medianiche, su ciò che intendiamo per politiche di sicurezza urbana a partire dal ruolo fondamentale ricoperto dalle città, ovvero sul ruolo che i governi locali rivestono, o potrebbero rivestire, nella determinazione ed implementazione delle stesse<sup>33</sup>.

32. Con la Sentenza 7 aprile 2011, n. 115, la Corte Costituzionale ha annullato il potere dei Sindaci di emanare provvedimenti privi di contingibilità ed urgenza. In altre parole, i detti decreti dei sindaci dovranno essere limitati nel tempo, nello spazio, nella fattispecie disciplinata e dovranno essere immediatamente applicabili, poiché le norme nazionali non sono sufficienti a fronteggiare i corrispondenti problemi, come d'altronde rivelato nella pronuncia del Consiglio di Stato n. 2109/2007. Precedentemente la Corte, se nella sentenza 169/2009 aveva riconosciuto che la novella dell'art. 54, co. 4, TUEL, aggiungeva alla previgente categoria di ordinanze contingibili e urgenti una nuova tipologia di provvedimenti "ordinari", durevoli e non provvisori, slegati da motivazioni d'urgenza, contemporaneamente la Corte aveva offerto un'interpretazione restrittiva del concetto di "sicurezza urbana", quale *attività di prevenzione e repressione dei reati*, interpretazione questa ribadita anche nella sent. n. 226/2010. Per i approfondire i diversi profili costituzionali e non solo in merito alle ordinanze si vedano Lorenzetti A. e Rossi S. (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, Napoli, 2009; Morrone A., *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in Aa.Vv., *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Vignudelli A. (a cura di), Milano, 2009, p. 133 e ss. nonché il numero monografico di le Regioni, 1-2/2010.

33. Vandelli L., *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del T.u.e.l.*, Relazione alla Giornata di studio "Nuovi orizzonti della sicurezza urbana", Bononia University press, 2009, 65; Pajno A., *La sicurezza urbana tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., Nota per il gruppo di Astrid su "Sicurezza e sicurezze" – Bozza 13/01/2009, in [http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-27/13-02-2009/PAJNO\\_sicurezza-urbana-13\\_01\\_09.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-27/13-02-2009/PAJNO_sicurezza-urbana-13_01_09.pdf).

Questo nella convinzione che temi quali criminalità, insicurezza, inciviltà, disagio che rinviano a fenomeni tipicamente urbani interpellino direttamente le responsabilità dei governi locali e non possano appartenere ai soli circuiti delle tradizionali agenzie repressive e giurisdizionali<sup>34</sup>. Perché come ricordava Baratta "la politica di prevenzione del delitto e il diritto penale non possono prendere il posto di una politica integrale dei diritti, ma al contrario sono efficaci e legittimi solo in quanto operano come una componente parziale e sussidiaria di questa politica"<sup>35</sup>.

Ma soprattutto ritenendo che la sicurezza urbana si configuri come il risultato dell'esercizio di funzioni fra di loro connesse, frutto di una attività di coordinamento fra attribuzioni ed attori istituzionali diversi i quali condividono un approccio teso alla "sicurezza dei diritti" più che al «diritto alla sicurezza, ovvero capace di promuovere le fondamentali situazioni giuridiche soggettive affermate nelle Carte costituzionali.

In questi anni, molti amministratori locali, riconoscendo alla sicurezza, valenza di bene pubblico da garantire tra le finalità trasversali dell'ente locale, si sono assunti la responsabilità di promuoverla e garantirla, attivando progetti locali, proprio a partire dal presupposto che la domanda di sicurezza vada presa sul serio e con la consapevolezza che può essere connessa a criticità oggettive penalmente rilevanti e/o a situazioni di disordine sociale. Ma al contempo che può anche risultare completamente disgiunta da fenomeni oggettivi di criminalità e/o di disordine sociale e connessa ad una preoccupazione o percezione di insicurezza dei cittadini legata a criticità di altro genere (sfiducia nelle istituzioni, smantellamento delle reti sociali tradizionali etc.).

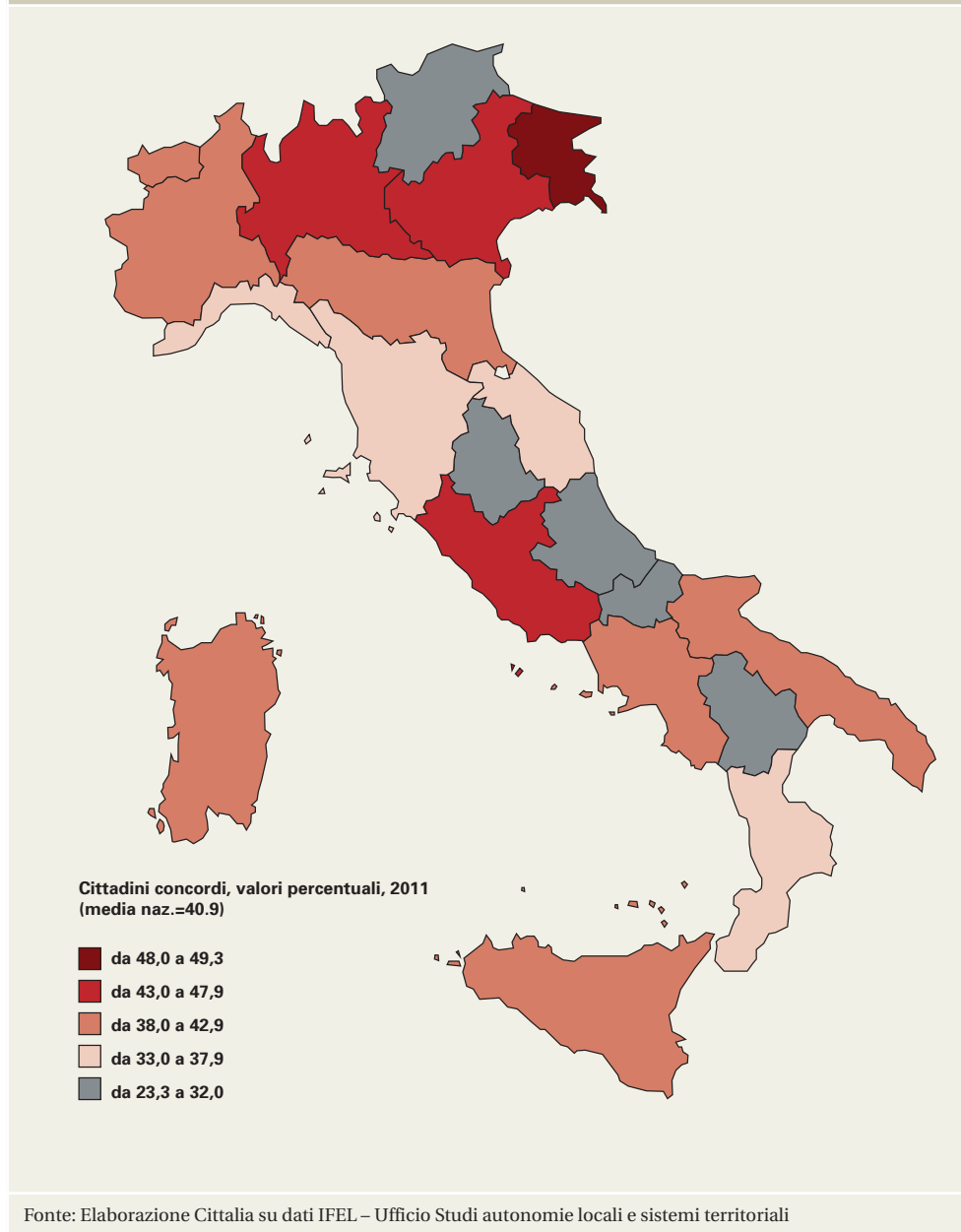
E in quest'ottica, gli enti locali attivano politiche di promozione della sicurezza dei cittadini privilegiando strategie partecipative della comunità e dei soggetti istituzionali o meno che vi operano (dalla polizia locale ai servizi sociali, alle rappresentanze qualificate di interessi, come associazioni categoria, stakeholders, enti esponenziali).

In altre parole, proponendosi l'obiettivo di "costruire la sicurezza urbana" attivando un insieme articolato di strumenti e di metodi di regolazione della convivenza civile tesi a rafforzare il senso di sicurezza delle comunità e promuovendo, al contempo, responsabilità civiche e coesione sociale. Ponendosi in una

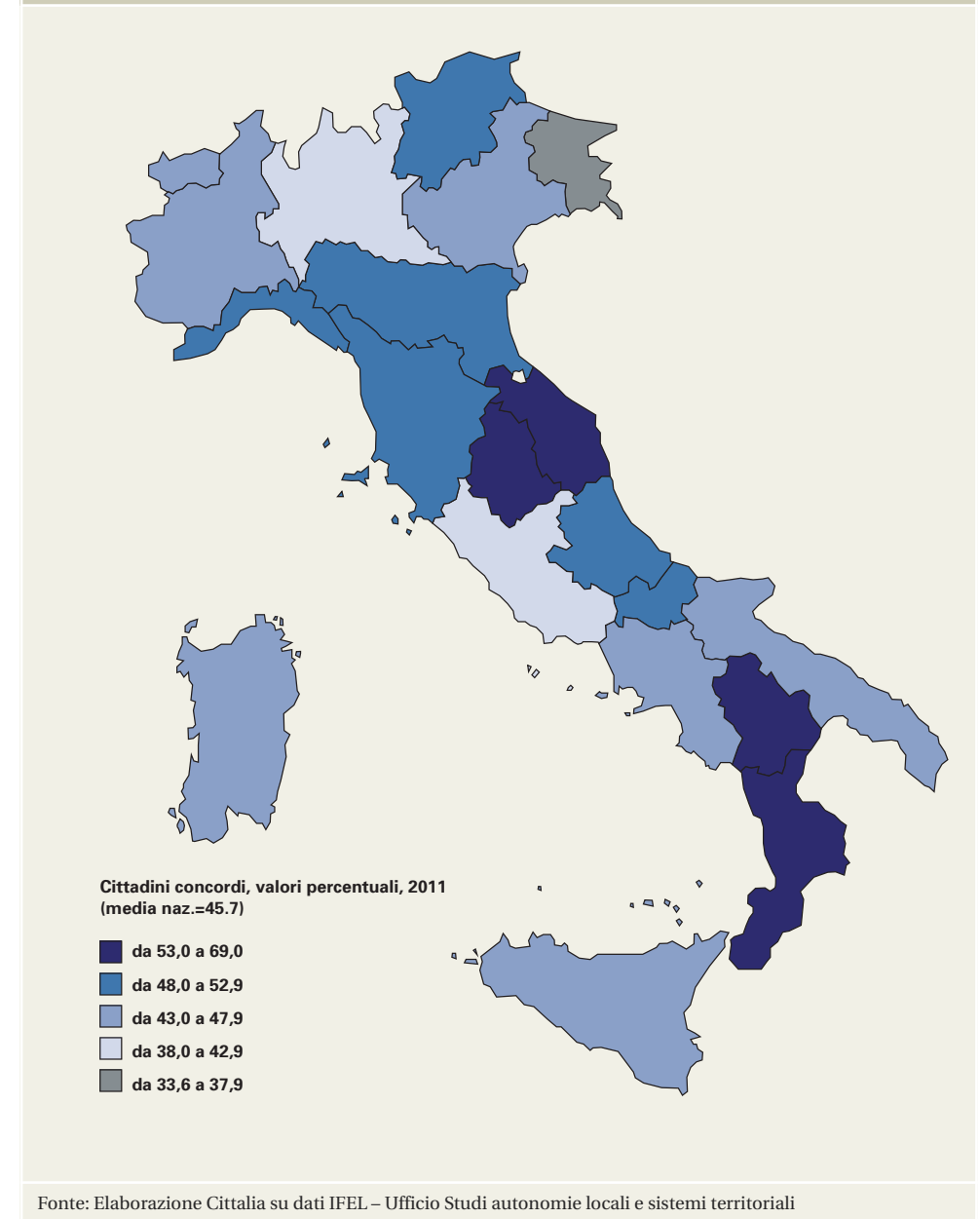
34. Nel documento approvato dalla riunione di Presidenza del Forum generale italiano per la sicurezza urbana nel giugno del 2005, si ribadisce come «le politiche di sicurezza riguardino l'intera popolazione, la qualità delle relazioni sociali e interpersonali, la qualità dell'ambiente urbano, mentre le politiche criminali solo la prevenzione e repressione di determinati comportamenti personali qualificati come reati. In sostanza, le politiche criminali sono solo una parte, più o meno rilevante a seconda dei contesti, delle politiche di sicurezza».

35. Baratta A., *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. Anastasia – M. Palma, *La bilancia e la misura*, FrancoAngeli, Milano, 2001, p. 22.

**Fig. 1. I comuni dovrebbero avere più poteri decisionali nell'ambito d'intervento sulla sicurezza**



**Fig. 2. I comuni dovrebbero avere più risorse economiche nell'ambito d'intervento sulla sicurezza**



prospettiva di amministrazione della vita quotidiana che, nel modello costituzionale italiano, è affidata allo “stato comunità”, cioè all’insieme dei corpi e degli enti territoriali cui sono demandate le funzioni e le competenze previste nell’articolo 117 della Costituzione e ulteriormente enfatizzate nelle modifiche al Titolo v in vigore dal 2001.

A questo approccio paiono richiamarsi anche i cittadini italiani, i quali ritengono che i Comuni debbano assumere un nuovo ruolo in questo ambito per ridisegnare la governance della sicurezza urbana e per rafforzare la fiducia e la partecipazione attiva al governo locale. Infatti, in una recente ricerca sulla percezione dei cittadini su diversi aspetti che compongono la riforma federalista

dello Stato<sup>36</sup>, gli intervistati hanno dichiarato l'esigenza di potenziare e "ampliare" i poteri decisionali e le risorse economiche dei Comuni nell'ambito d'intervento sulla sicurezza.

La gestione fiscale e la sicurezza sono gli ambiti per i quali i cittadini auspicano maggiori poteri, ed in particolare come può evincersi dalla mappa sottostante, quasi il 41% degli intervistati a livello nazionale sostiene sia necessario dotare gli enti locali di maggiori poteri, ed in particolare con percentuali sopra la media nazionale (dal 42% al 49%), i cittadini del Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli, Lazio e Campania.

Quasi il 46% degli intervistati ritiene sia necessario aumentare le risorse economiche destinate alle amministrazioni comunali per promuovere ed intervenire sulla sicurezza urbana (fig. 2). Ambito d'intervento da privilegiare, quello della sicurezza, dopo i servizi sociali (60,9%), scuola/università (60,3%) e trasporti pubblici (60%).

L'importanza e il peso di questa affermazione è ulteriormente rafforzata dalla "disponibilità" dichiarata dai cittadini a contribuire di tasca propria, pagando maggiori tributi, per vedere garantiti alcuni servizi che ritengono fondamentali. Ai primi cinque posti, dopo sanità (67%) e istruzione/scuola (58%), troviamo sicurezza (57%), seguita da servizi sociali (49%) e strade/viabilità (47%). A questo proposito, i cittadini della Calabria, Sicilia, Campania e Lombardia, ritengono di essere disponibili a pagare maggiori tributi prioritariamente per scuola/istruzione e sicurezza.

36. IFEL– Ufficio Studi autonomie locali e sistemi territoriali, *Barometro del federalismo*, settembre 2011. L'indagine è stata svolta nel mese di luglio/agosto 2011 su un campione stratificato per quote regionali di 8000 soggetti (su 27.767 contatti) rappresentativi dell'universo della popolazione residente in Italia di età superiore ai 18 anni. Si ringraziano Pierciro Galeone, Walter Tortorella e Laura Chiadini per averci messo a disposizione i dati.

## Capitolo 1

# Le ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana

All'indomani del varo della legge 125/2008 l'ANCI e la Fondazione Cittalia hanno avviato una ricognizione sulle ordinanze emesse dando vita ad una ricca Banca dati nazionale e alla stesura del volume "Oltre le ordinanze" (settembre 2009). Da allora ad oggi, il lavoro di raccolta dei provvedimenti è continuato e l'analisi che presenteremo in questo capitolo sulle **500 nuove ordinanze** in materia di sicurezza urbana emesse nel biennio 2009-2010, ci offre la possibilità di coglierne l'evoluzione nel corso del tempo ma anche di soffermarci sui principali tratti distintivi.

1. La banca dati costituita dal 2008 ha consentito di monitorare sul territorio nazionale l'utilizzo dei nuovi poteri da parte dei sindaci. Anche nel corso di questa ultima rilevazione è stata implementata ed aggiornata secondo le stesse modalità seguite per la precedente pubblicazione. Nel data base sono così presenti, oltre agli elementi identificativi essenziali dell'ordinanza (il nome del comune, il numero dell'atto, le date di emissione, entrata in vigore e, se presente, di scadenza):
  - la dimensione demografica del comune, declinata in sei fasce dimensionali:
    - a. fino a 5mila abitanti (si tratta dei piccoli comuni),
    - b. da 5.001 a 15mila abitanti,
    - c. da 15.001 fino a 50mila abitanti,
    - d. da 50.001 a 100mila abitanti,
    - e. da 100.001 a 250mila abitanti,
    - f. oltre 250mila;
  - la collocazione geografica:
    - a. Nord Ovest;
    - b. Nord Est;
    - c. Centro;
    - d. Sud
    - e. Isole;
  - l'ambito di intervento (es. prostituzione, accattonaggio, vendita e consumo di alcolici, abusivismo commerciale e occupazione illecita di suolo pubblico,...);
  - la previsione di sanzioni;
  - i destinatari dell'ordinanza:
    - a. la generalità delle persone;
    - b. esercenti di attività commerciali;
    - c. privati, enti o società proprietarie di aree o immobili;
  - eventuali specificazioni circa i luoghi (intero territorio comunale oppure specifiche aree – quali i parchi - o vie/piazze del comune) e i tempi di applicazione (particolari fasce orarie o giorni della settimana oppure l'intero arco delle 24 ore).

Questi provvedimenti, adottati intensamente dai Comuni nella seconda metà del 2008, sono andati diminuendo nel corso degli anni successivi. Come vedremo, è uno strumento utilizzato vieppiù dai sindaci dei comuni medio-grandi, in particolare del nord, volto ad intervenire su fenomeni legati all'abuso di alcol, vandalismo e prostituzione.

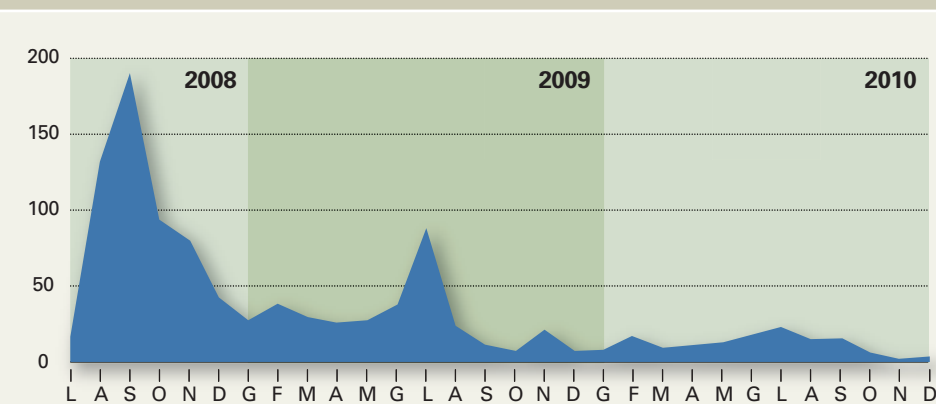
Le ordinanze adottate, finalizzate a derimere conflittualità urbane, disordini e degrado, nella maggior parte dei casi riguardano l'intero territorio comunale, e risultano applicabili per un tempo indeterminato e i divieti contenuti nel provvedimento sono destinati all'intera collettività.

### 1.1 Le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana censite e analizzate emesse nel biennio 2009-2010

Dei provvedimenti sistematizzati ed elaborati in questo nuovo monitoraggio, il 70% è stato adottato durante i mesi di febbraio, giugno, luglio e agosto del biennio 2009-2010 ed in particolare i 2/3 sono stati emessi nel corso del 2009. Infatti, come possiamo vedere rappresentato nel grafico sottostante, dopo un significativo incremento iniziale che ha registrato un picco tra settembre e ottobre 2008, le adozioni dei provvedimenti ex art. 54 sono andate diminuendo nel corso del 2009, sino a divenire sempre meno i comuni che hanno ricorso allo strumento nel 2010.

Se la distribuzione temporale dei provvedimenti sindacali emessi a partire dall'entrata in vigore della nuova normativa ci evidenzia una diminuzione nel corso del triennio, al contempo ci conferma che il periodo durante il quale viene fatto ricorso a questo strumento è "luglio-settembre".

Fig 1. La distribuzione temporale delle ordinanze emesse dai comuni nel corso del periodo 2008 -2010 (valori assoluti)



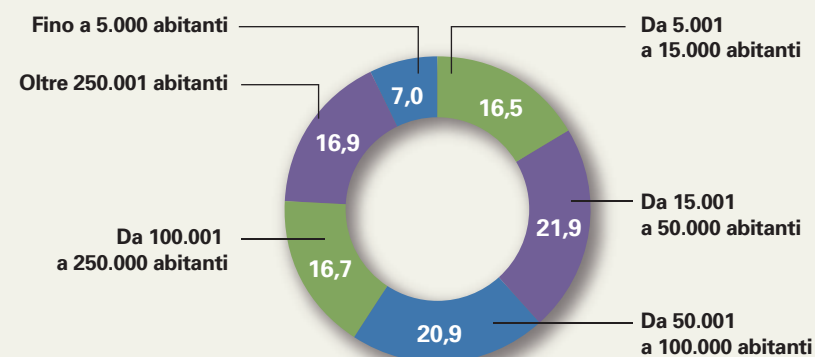
Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

### 1.1.1 I comuni

Nell'ambito delle ordinanze censite dall'Anci, sono **221 i comuni**, di cui un terzo rappresentato da comuni capoluogo di provincia<sup>2</sup>, **che hanno adottato nel biennio 2009-2010 almeno un provvedimento** a tutela della sicurezza urbana, (il 2,7% delle 8094 amministrazioni comunali italiane).

Sono soprattutto i comuni di dimensioni medie e medio-grandi ad aver emesso il maggior numero di disposizioni sul tema della sicurezza urbana: quasi il 60% delle ordinanze sono state, infatti, adottate in comuni la cui popolazione è compresa tra i 15mila e i 250 mila abitanti. La percentuale delle ordinanze adottate aumenta tendenzialmente al crescere della taglia dimensionale, passando dal 16,5% dei comuni della classe 5-15.000, al 22% dei comuni tra 15-50.000 e attestandosi sul 21% nei comuni con fascia 50.001-100mila residenti e intorno al 17% in quelli più grandi oltre i 100.000 abitanti (cfr. figura 2).

Fig 2. Distribuzione delle ordinanze per ampiezza demografica del comune, anni 2009-2010 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

Il 64,3% dei comuni capoluogo ha emesso il 58,0% delle ordinanze censite, ed in particolare rapportando il numero di comuni che hanno emesso almeno un'ordinanza per ciascuna fascia dimensionale al totale dei comuni italiani presenti in quella stessa fascia demografica, i dati evidenziano come la percentuale cresca all'aumentare della classe dimensionale, raggiungendo quasi la totalità dei grandi comuni (vd. tabella 1).

2. I comuni capoluogo di provincia che hanno emesso ordinanze sono 74 rappresentativi del 64% del totale dei comuni capoluogo al 30 giugno 2010.

Considerando che in Italia oltre il 90% dei comuni è di medie-piccole dimensioni (fino a 15mila abitanti), la diretta proporzionalità tra il coinvolgimento dei comuni nell'adozione di un provvedimento con l'ampiezza demografica mette in luce un quadro piuttosto interessante. Infatti, dei 12 comuni con popolazione superiore ai 250mila abitanti, ben 11 hanno emesso un'ordinanza; analogamente i comuni con popolazione tra 100mila e 250mila, nei quali il 63,6% dei Sindaci ha emanato un provvedimento, così come in quelli tra i 50 e 100.000 abitanti ove sono stati oltre il 42%. Al contrario sono quasi il 10% dei comuni con popolazione tra i 15mila e 50mila abitanti e circa il 4% dei piccoli sotto i 15.000 abitanti ad aver assunto provvedimenti in materia di sicurezza urbana.

**Tab.1. Distribuzione dei comuni italiani e comuni che hanno emesso ordinanze per fascia demografica, anni 2009-10** (valori assoluti e percentuali)

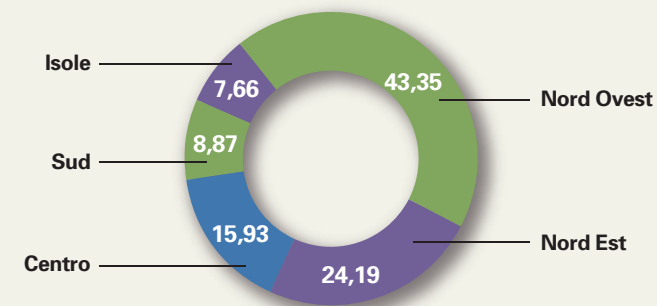
Classe d'ampiezza demografica	Numero comuni*		Comuni che hanno emesso ordinanze	
	v. a.	% (sul territorio italiano)	v. a.	%
fino a 5.000 ab.	5.693	70,34	32	0,56
da 5.001 a 15.000 ab.	1.671	20,64	57	3,41
da 15.001 a 50.000 ab.	581	7,18	56	9,64
da 50.001 a 100.000 ab.	104	1,28	44	42,31
da 100.001 a 250.000 ab.	33	0,41	21	63,64
oltre 250.001 ab.	12	0,15	11	91,67
<b>Totale complessivo</b>	<b>8.094</b>	<b>100,00</b>	<b>221</b>	<b>2,73</b>

\* Numero di comuni al 30 giugno 2010

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

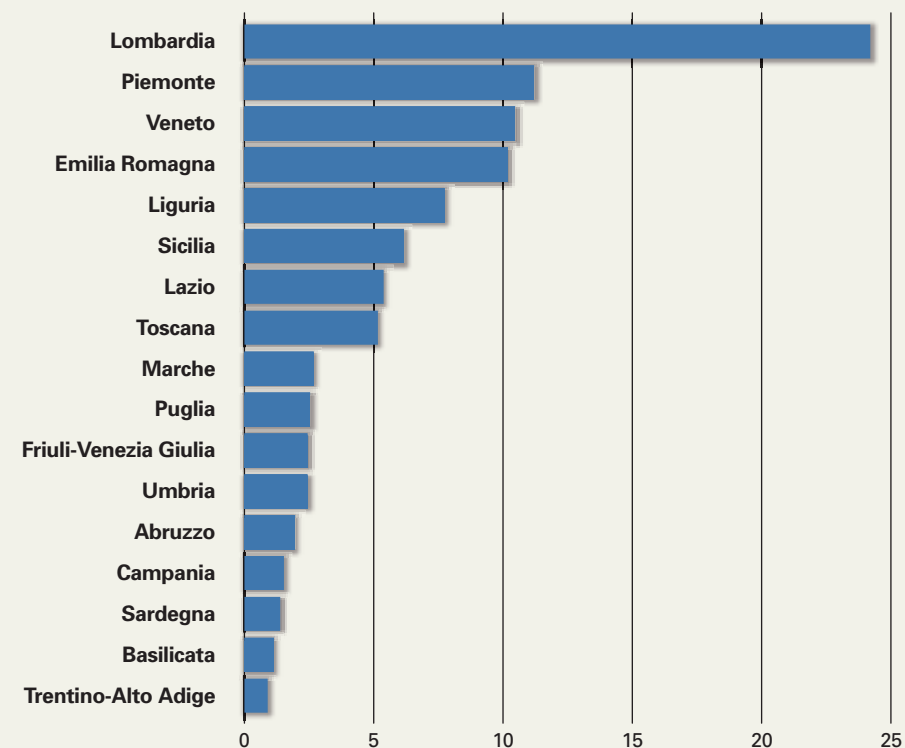
Come emerso anche dall'analisi delle ordinanze raccolte negli anni precedenti, osservando la figura notiamo come oltre i due terzi delle ordinanze sono state adottate in comuni del nord, ed in particolare il 24,2% in quelli del nord est e il 43,3% del nord ovest. Rispetto all'indagine precedente, risultano aumentate e pari al 15,9% quelle registrate nei comuni del centro e diminuite in quelli del sud (8,9%), mentre rimangono con percentuali basse nelle isole (7,7%).

**Fig 3. La distribuzione territoriale dei comuni, 2009- 2010** (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

**Fig 4. La distribuzione territoriale delle ordinanze per regione, 2009- 2010** (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI



Spostando l'attenzione al livello regionale (figura 4), la Lombardia è la regione in cui il maggior numero di amministrazioni comunali (59, pari al 3,8% dei comuni lombardi) ha emesso almeno una ordinanza in materia di sicurezza urbana, per un totale di 120 disposizioni sindacali. Sul totale dei provvedimenti emessi, il 24% si concentra proprio in questa regione seguita, pur con numeri dimezzati rispetto a quelli registrati in Lombardia, dal Piemonte (56), Veneto (52) ed Emilia Romagna (51), le quali insieme hanno adottato oltre il 30% provvedimenti.

Tab. 2. Comuni che hanno emesso almeno un'ordinanza per regione, anni 2009-2010 (valori assoluti e percentuali)				
Regione	N. comuni	v. a.	%	Ordinanze
Emilia Romagna	348	22	6,32	51
Toscana	287	13	4,53	26
Liguria	235	10	4,26	39
Friuli - Venezia Giulia	218	9	4,13	12
Sicilia	390	16	4,10	31
Lombardia	1546	59	3,82	120
Veneto	581	22	3,79	52
Umbria	92	3	3,26	12
Basilicata	131	4	3,05	6
Marche	239	6	2,51	14
Puglia	258	6	2,33	13
Piemonte	1206	20	1,66	56
Abruzzo	305	5	1,64	10
Lazio	378	6	1,59	27
Molise	136	2	1,47	4
Sardegna	377	5	1,33	7
Trentino - Alto Adige	333	4	1,20	5
Calabria	409	4	0,98	4
Campania	551	5	0,91	8
Valle d'Aosta	74	0	0,00	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>8.094</b>	<b>221</b>	<b>2,73</b>	<b>497</b>
* Numero di comuni al 30 giugno 2010				
Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI				

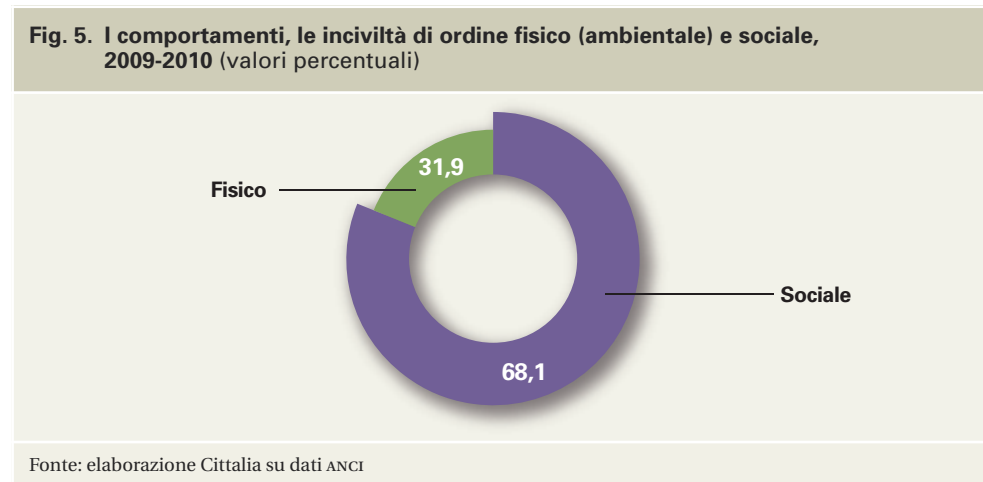
In Emilia Romagna, pur essendo stato emesso un numero assoluto inferiore di ordinanze, si registrano percentuali più elevate di coinvolgimento dei comuni. Infatti, come possiamo vedere dai dati riportati nella tabella sottostante, il 6,3% dei comuni emiliano-romagnoli hanno assunto provvedimenti in materia di sicurezza sulla base della legge 125/2008 e del decreto ministeriale afferente. Così come un utilizzo significativo dello strumento "ordinanza" è stato fatto dai comuni della regione Toscana (4,5%), Liguria (4,2%), Friuli Venezia Giulia (4,1) e Sicilia (4,1).

### 1.1.2 Gli ambiti di intervento

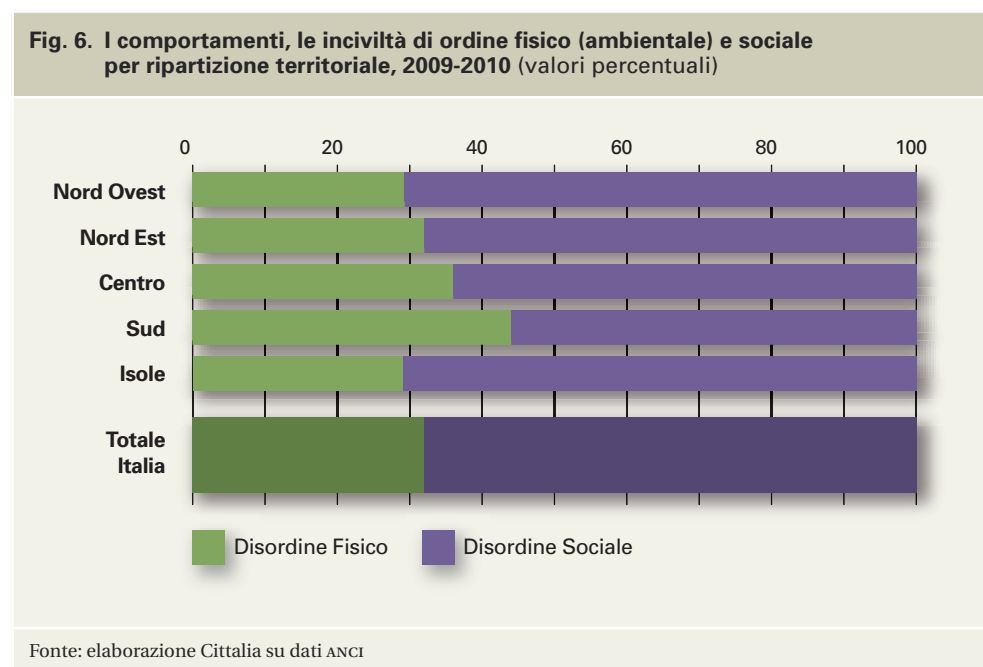
Molte delle ordinanze analizzate disciplinano più ambiti di intervento, volti a contrastare il degrado ed il disordine urbano ed a migliorare le condizioni di vivibilità, la convivenza civile e la coesione sociale nei centri urbani. Nei quasi 500 provvedimenti analizzati sono contemplati oltre **700 divieti e prescrizioni** che riguardano comportamenti e condotte che possono violare, o favorire la violazione degli standard di convivenza concernenti lo spazio pubblico e una certa regolazione convenzionale del tempo sociale nonché standard di cura e mantenimento del territorio<sup>3</sup>. In particolare, nel 68% dei casi delle ordinanze analizzate, i fenomeni e 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 (figura 5).

A questo proposito i tre principali ambiti regolamentati attraverso l'ordinanza nel biennio 2009-2010 hanno riguardato la vendita e il consumo di bevande alcoliche, la prostituzione e l'accattonaggio, ma accanto a questi troviamo contemplati nelle ordinanze divieti afferenti alla presenza di fenomeni di disordine fisico, primo fra i quali gli atti di vandalismo (graffiti, danneggiamento di giochi, monumenti e panchine ecc.), l'abbandono di rifiuti, il degrado urbano e le occupazioni abusive tanto di edifici che di suolo pubblico.

3. Chiesi L., *Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza* in Selmini R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, il Mulino, 2004; Pavarini M., *Paure urbane e nuovi dispositivi politici di sicurezza*, Università di Bologna, aprile 2009. Per "disordine fisico" si intendono: edifici abbandonati e incustoditi, cattiva manutenzione degli spazi urbani e dell'arredo urbano, scritte sui muri, rifiuti e veicoli abbandonati su strada, scarsa illuminazione, panchine o cabine telefoniche vandalizzate, ecc., mentre per cause di "disordine sociale": comportamenti disturbanti o aggressivi verso residenti e passanti, conflitti tra gruppi, connessi in talune situazioni alla presenza di immigrati o nomadi, presenza di senza fissa dimora, accattonaggio, tossicodipendenza, prostituzione di strada, ma anche circolazione stradale pericolosa o dannosa.



Se a livello italiano quasi il 70% delle ordinanze emesse riguarda disordini di ordine sociale, la situazione a livello di ripartizione territoriale presentano una situazione interessante. Al nord e nelle isole i provvedimenti sono stati indirizzati verso fenomeni e comportamenti di ordine sociale, mentre al sud e al centro hanno prevalso le ordinanze volte ad intervenire sulle inciviltà di ordine fisico (figura 6).



Il tema maggiormente trattato in questo ultimo biennio attraverso l'intervento sindacale è stato quello relativo alla **vendita e consumo di alimenti e bevande**, con particolare attenzione all'**abuso di alcol**. Infatti, **circa il 30% dei provvedimenti** emessi hanno riguardato in particolare la vendita (17%) e il consumo (12%) di bevande e alimenti, e la maggior parte, come possiamo vedere nella tabella 3, contemplano divieti relativi alla somministrazione o consumo di bevande alcoliche. Nello specifico i provvedimenti sono volti a sanzionare comportamenti che, favoriti dalla somministrazione e consumo di bevande alcoliche, portano a situazioni di degrado della qualità dell'ambiente urbano o della vita pubblica o che rendono difficoltose le relazioni sociali ed interpersonali.

Generalmente si contempla il **divieto di vendere o consumare bevande alcoliche** in bottiglie e/o bicchieri di vetro o di metallo in luoghi pubblici o aperti al pubblico nonché il divieto rivolto ai titolari di pubblici esercizi e commerciali, di vendere per asporto bevande analcoliche o alcoliche, in bottiglia, lattina o altro contenitore, da un certo orario serale senza distinzione di età, mentre in un provvedimento su 10 vi è stata l'introduzione di un divieto nei confronti della somministrazione verso i minori di 16 anni. Ma anche i provvedimenti afferenti alla vendita e consumo di alimenti e bevande volti a disciplinare gli orari di apertura e di chiusura delle attività commerciali e artigianali sono connessi a quelli relativi alla somministrazione e consumo di bevande alcoliche in quanto tendenti a ridurre l'intrattenimento degli avventori e il disturbo alla quiete ed al riposo dei residenti.

**Tab. 3. Vendita e consumo di bevande e alimenti: ripartizione per aree di intervento, anni 2009-2010 (valori assoluti e percentuali)**

Aree d'intervento	v. a.	%
Vendita bevande e alimenti	121	17,09
di cui: Vendita bevande e alimenti	56	46,28
Vendita bevande alcoliche	42	34,71
Vendita bevande	22	18,18
Vendita bevande alcoliche e alimenti	1	0,83
Consumo bevande e alimenti	85	12,01
di cui: Consumo bevande alcoliche	70	82,35
Consumo bevande	12	14,12
Consumo bevande e alimenti	2	2,35
Consumo bevande alcoliche e alimenti	1	1,18

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

Rispetto alla rilevazione precedente, i provvedimenti volti ad intervenire sulla somministrazione o consumo di alcolici sono divenuti nel corso del triennio il primo ambito di intervento. Infatti se nel 2008 il fenomeno maggiormente regolato e contrastato era la prostituzione (con il 15,4%), già dai primi mesi del 2009 l'abuso di alcol, o più specificatamente l'impatto che il consumo o l'abuso di alcolici produce sul tessuto urbano, hanno assunto un ruolo dominante nella graduatoria degli ambiti di intervento maggiormente regolati.

Dopo il divieto relativo alla vendita e al consumo di bevande alcoliche, il 7,7% del totale delle ordinanze riguarda il contrasto a fenomeni di **vandalismo** e di danneggiamento del patrimonio pubblico o privato. Mentre un altro 7,4% sul totale dei provvedimenti analizzati riguarda la **prostituzione** rispetto alla quale i Comuni ritengono di intervenire per contrastare situazioni di "disturbo della quiete pubblica e offesa alla pubblica decenza" in quanto veicola un "messaggio pubblico diseducativo", costituisce un "potenziale rischio per la salute pubblica" e comporta "un'illecita occupazione del suolo o demanio pubblico, sottraendolo di fatto al normale utilizzo da parte di altri cittadini". Il provvedimento è volto, generalmente, a contrastare l'attività di meretricio, ponendo divieti di esercizio in capo alla prostituta e vietando al cliente di intrattenersi, contrattare o concordare prestazioni sessuali.

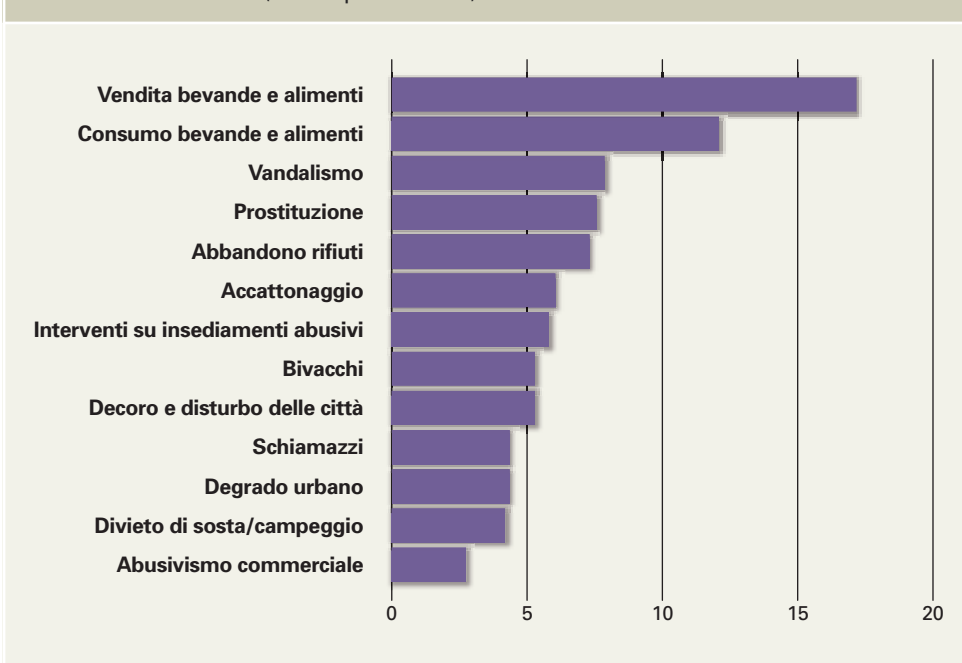
Il 7,2% dei temi disciplina l'**abbandono di rifiuti**, una prescrizione che spesso, come vedremo più dettagliatamente in seguito, si accompagna in modo particolare a quella del divieto di somministrazione e consumo di bevande alcoliche o alla vendita di alimenti e bevande. Infine, tra i temi maggiormente presenti nelle ordinanze vi è poi l'**accattonaggio** (6%) poiché viene spesso considerato un fenomeno che disturba e lede il libero utilizzo degli spazi pubblici. Come per la prostituzione, questo è un comportamento sanzionato in ogni spazio pubblico o aperto al pubblico a partire dalla constatazione che sia "spesso praticato in modo ripugnante o vessatorio, simulando difformità o adoperando altri mezzi fraudolenti per suscitare l'altrui pietà". In particolare vi sono alcuni provvedimenti volti a sanzionare su tutto il territorio comunale, nei luoghi pubblici o aperti al pubblico *l'accattonaggio e la mendicizia molesta ed invasiva* attuata a) con insistenza, reiterazione e con l'utilizzo di strumenti di distrazione dell'attenzione b) realizzata mediante l'utilizzo di animali c) utilizzando strumenti musicali o d) realizzata in modo invasivo da soggetti che evidenziano malformazioni agli arti, così come *l'accattonaggio e la mendicizia, ancorchè non molesti*, praticati in prossimità e all'interno di ospedali, cimiteri, incroci stradali, parcheggi pubblici, stazioni, mercati, luoghi di culto.

Seguono poi le ordinanze volte ad intervenire su situazioni legate all'**occupazione abusiva di immobili** (5,8%) che possono riguardare situazioni già in es-

sere (ovvero occupate da una comunità di persone) oppure contenere disposizioni finalizzate al contrasto di situazioni di degrado e incuria. Poco sopra la soglia del 5% troviamo i provvedimenti volti ad impedire i **bivacchi** all'interno del territorio comunale nonché quelle ordinanze emesse allo scopo di contrastare atteggiamenti che ledono il **decoro della città** o che creano disturbo, non fisico, negli altri cittadini.

Poco sopra la soglia del 4% vi sono i provvedimenti sindacali volti ad impedire gli **schiamazzi**, soprattutto durante le ore notturne (4,2%). In questo ambito la prescrizione sanziona quei comportamenti chiassosi e quei rumori che disturbano la quiete e rischiano di compromettere la vivibilità della comunità. Anche questo ambito, spesso è collegato a quello relativo alla vendita e consumo di alimenti e bevande, ovvero legato al mercato dell'intrattenimento e all'uso dello spazio pubblico da parte soprattutto dei giovani. E sempre con il 4,2% sul totale ritroviamo i provvedimenti volti ad intervenire sul **degrado urbano** e quelli che pongono il **divieto di campeggio abusivo**, i cui destinatari sono generalmente identificati in gruppi di rom e sinti (definiti impropriamente nomadi), il cui obiettivo può essere ricollegato al divieto di costituzione di nuovi insediamenti abusivi sul territorio comunale, in aree diverse da quelle espressamente previste ed attrezzate a tal fine.

Fig. 7. Gli ambiti di intervento maggiormente disciplinati dalle ordinanze, anni 2009-2010 (valore percentuale)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

Infine, con percentuali ancora più basse gli interventi contro l'abusivismo commerciale (2,8%), i controlli sulle abitazioni utilizzate da persone immigrate (1,3%), il consumo o lo spaccio di sostanze stupefacenti (1,1%). Inferiori all'1% le ordinanze che regolano le affissioni abusive, i lavavetri, il bullismo, il randagismo e l'utilizzo delle apparecchiature di videosorveglianza in aree pubbliche.

**Fig. 8. Gli ambiti di intervento meno disciplinati dalle ordinanze, anni 2009-2010 (valore percentuale)**

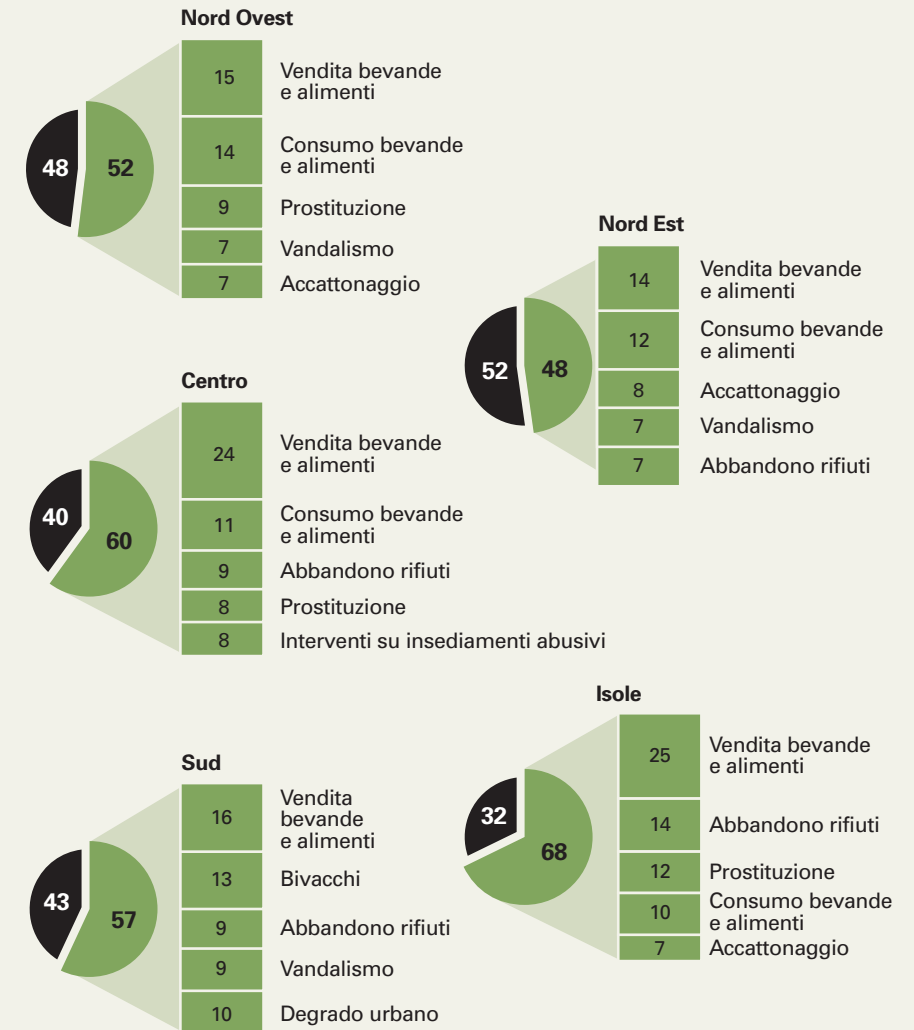


Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

### 1.1.3 Gli ambiti di intervento, le aree regionali e gli spazi urbani

Al nord-ovest e nord-est i primi due ambiti di intervento prevalenti risultano essere la vendita e il consumo di bevande e alimenti, seguiti nel primo caso dal fenomeno della prostituzione e nell'altro da quello relativo all'accattonaggio. In centro Italia, alla vendita e al consumo di bevande e alimenti segue l'abbandono di rifiuti. Mentre al sud i provvedimenti che vietano bivacchi e il degrado urbano e nelle isole prostituzione e abbandono dei rifiuti sono gli ambiti maggiormente disciplinati dopo vendite e consumo di bevande e alimenti.

**Fig. 9. Gli ambiti di intervento maggiormente disciplinati dalle ordinanze per aree geografiche, 2009- 2010 (valori percentuali)**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

Il quadro che emerge dall'incrocio tra le ordinanze adottate e le regioni, come possiamo vedere nella tabella 4 ove sono stati riportati i principali tre ambiti di intervento, è piuttosto eterogeneo. In 9 regioni italiane, dal nord al sud (Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Basilicata, Sicilia e Sardegna) il principale ambito di intervento attiene alla vendita o somministrazione di alimenti e bevande, mentre il divieto di consumo di alimenti ri-

sulta prevalente in Lombardia, Liguria, Friuli Venezia Giulia e Marche. In Veneto prevalgono i provvedimenti volti ad intervenire su situazioni legate all'occupazione abusiva di immobili, in Trentino Alto Adige e Calabria l'abbandono di rifiuti, in Molise il degrado urbano mentre in Campania le ordinanze prevalenti riguardano il divieto di bivacchi e in Puglia il decoro e disturbo della città.

Tab. 4. I tre principali ambiti di intervento delle ordinanze per regione, anni 2009-2010 (valori assoluti e percentuali)							
Regione	N. ordinanze	N. comuni nell'indagine	copertura regionale (%)	capoluoghi di provincia		3 primi ambiti d'intervento (% rispetto al totale delle ordinanze)	Percentuale cumulata
Piemonte	56	20	1,66	7		<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (27,40)</li> <li>• consumo bevande e alimenti (17,81)</li> <li>• prostituzione (6,85)</li> </ul>	52,06
Lombardia	120	59	3,82	10		<ul style="list-style-type: none"> <li>• consumo bevande e alimenti (11,49)</li> <li>• prostituzione (10,92)</li> <li>• vendita bevande e alimenti (10,90)</li> </ul>	33,31
Trentino - Alto Adige	5	4	1,20	1		<ul style="list-style-type: none"> <li>• abbandono rifiuti, accattonaggio e videosorveglianza aree pubbliche (16.67)</li> </ul>	50,01
Veneto	52	22	3,79	6		<ul style="list-style-type: none"> <li>• interventi su insediamenti abusivi (11.43)</li> <li>• prostituzione e consumo bevande e alimenti (10.00)</li> </ul>	31,43
Friuli - Venezia Giulia	12	9	4,13	3		<ul style="list-style-type: none"> <li>• vandalismo e accattonaggio (17.39)</li> <li>• consumo bevande e alimenti (8.70)</li> </ul>	43,48
Liguria	39	10	4,26	4		<ul style="list-style-type: none"> <li>• consumo bevande e alimenti (17.31)</li> <li>• accattonaggio e interventi su insediamenti abusivi (11.54)</li> </ul>	40,39
Emilia Romagna	51	22	6,32	9		<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (23.68)</li> <li>• consumo bevande e alimenti (13.16)</li> <li>• abbandono rifiuti (7.89)</li> </ul>	44,73
Toscana	26	13	4,53	8		<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (17.07)</li> <li>• interventi su insediamenti abusivi (12.20)</li> <li>• bivacchi (9.75)</li> </ul>	39,02
* Numero di comuni al 30 giugno 2010							
Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI							

continua

**Tab. 4. I tre principali ambiti di intervento delle ordinanze per regione, anni 2009-2010** (valori assoluti e percentuali)

Segue dalla pagina precedente

Regione	N. ordinanze	N. comuni nell'indagine	copertura regionale (%)	capoluoghi di provincia	3 primi ambiti d'intervento (% rispetto al totale delle ordinanze)	Percentuale cumulata
Umbria	12	3	3,26	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (64.29)</li> <li>• consumo bevande e alimenti e decoro e disturbo della città (14.29)</li> </ul>	92,87
Marche	14	6	2,51	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• consumo bevande e alimenti, interventi su insediamenti abusivi e vendita bevande e alimenti (17.65)</li> </ul>	52,95
Lazio	27	6	1,59	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (20.45)</li> <li>• abbandono rifiuti e consumo bevande e alimenti (13.64)</li> </ul>	47,73
Abruzzo	10	5	1,64	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (23.08)</li> <li>• bivacchi e decoro e disturbo della città (15.38)</li> </ul>	53,84
Molise	4	2	1,47	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• degrado urbano (100.00)</li> </ul>	100,00
Campania	8	5	0,91	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bivacchi (20.00)</li> <li>• abbandono rifiuti e schiamazzi (13.33)</li> </ul>	46,66
Basilicata	6	4	3,05	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (33.33)</li> <li>• abbandono rifiuti e abusivismo commerciale (11.11)</li> </ul>	55,55
Puglia	13	6	2,33	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• decoro e disturbo della città, vandalismo e vendita bevande e alimenti (14.29)</li> </ul>	42,87
Calabria	4	4	0,98	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• abbandono rifiuti, accattonaggio e bivacchi (25.00)</li> </ul>	75,00
Sicilia	31	16	4,10	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (22.00)</li> <li>• prostituzione e vandalismo (14.00)</li> </ul>	50,00
Sardegna	7	5	1,33	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (42.86)</li> <li>• interventi su insediamenti abusivi (28.57)</li> <li>• divieto sosta/campeggio (14.29)</li> </ul>	88,72
<b>Italia (totale complessivo)</b>	<b>497</b>	<b>221</b>	<b>2,73</b>	<b>79</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (17.09)</li> <li>• consumo bevande e alimenti (11.86)</li> <li>• vandalismo (7.77)</li> </ul>	<b>36,72</b>

\* Numero di comuni al 30 giugno 2010

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

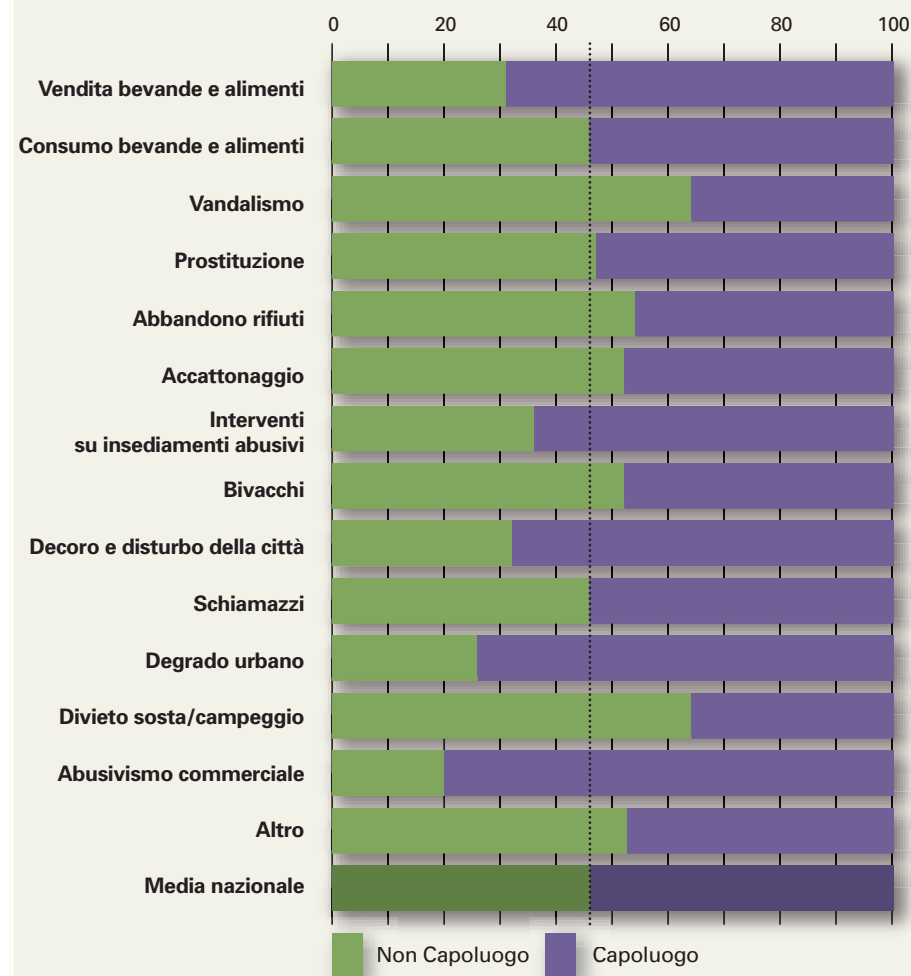
Proseguendo a cerchi concentrici e analizzando ancor più nel dettaglio gli ambiti di intervento e la tipologia di territorio nel quale vengono adottati i provvedimenti sindacali, vediamo che nei comuni capoluogo sono adottate più frequentemente ordinanze che attengono a comportamenti di convivenza nello spazio pubblico rispetto a quanto avviene nei comuni non capoluogo dove invece sono frequenti provvedimenti per il mantenimento dell'ordine ambientale. Più precisamente, come possiamo vedere illustrato nel grafico a seguire, nei comuni capoluogo si interviene maggiormente su fenomeni sociali tipici dei centri urbani più estesi e maggiormente popolati. Ovvero sulla vendita e sul consumo di bevande e alimenti, sui fenomeni (spesso collegati) di schiamazzi, decoro e disturbo della città nonché sulla prostituzione, il degrado urbano, sugli insediamenti abusivi e l'abusivismo commerciale.

Mentre nei comuni non capoluogo i comportamenti maggiormente vietati riguardano atti di vandalismo, l'accattonaggio, i bivacchi, il divieto di sosta per camper e l'abbandono di rifiuti.

L'analisi per classe d'ampiezza demografica ci conferma quanto evidenziato sopra, ovvero che nei piccoli comuni (sotto i 5000 abitanti) sono state adottate ordinanze afferenti al vandalismo, al divieto di sosta/campeggio e all'abbandono di rifiuti, mentre nei comuni appartenenti alla fascia 5-15.000 provvedimenti volti ad intervenire sul consumo di bevande e alimenti, gli atti di vandalismo e al terzo posto la vendita di alimenti e bevande.

Nei centri urbani sopra i 15.000 e sino ai 250.000 troviamo al primo e secondo posto vendita e il consumo di bevande e alimenti, seguita da accattonaggio nei comuni tra 15-50mila, abbandono di rifiuti nella fascia dai 50 ai 100mila e interventi su insediamenti abusivi nelle grandi città da 100 a 25 mila residenti. Infine, nelle città metropolitane (oltre 250.000 abitanti) alle ordinanze adottate per intervenire sulla vendita di alimenti e bevande seguono quelle volte a contrastare il fenomeno della prostituzione e per intervenire sugli insediamenti urbani abusivi.

**Fig. 10. Gli ambiti di intervento maggiormente disciplinati dalle ordinanze per comuni capoluogo e non, anni 2009- 2010 (valori percentuali)**



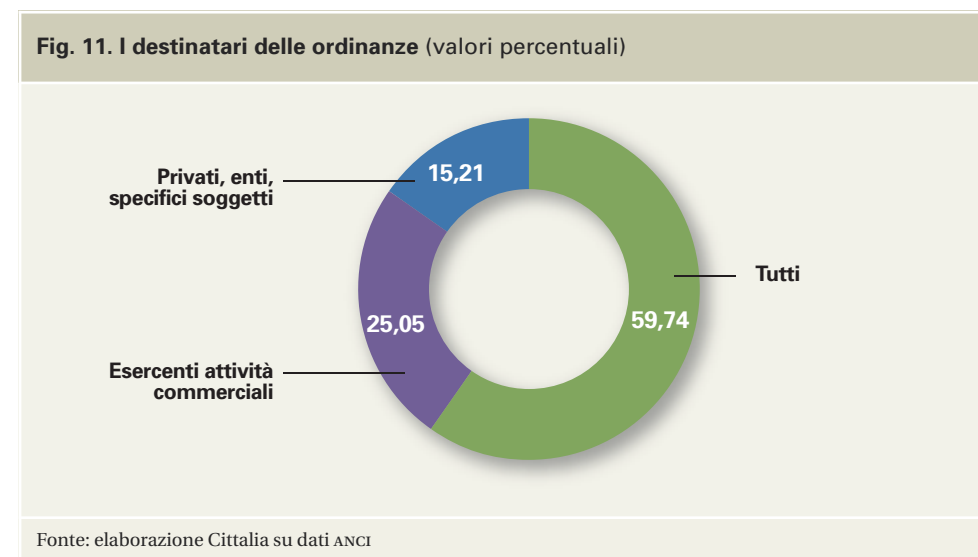
Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

Tab. 5. I tre principali ambiti di intervento delle ordinanze per classe d'ampiezza demografica dei comuni, anni 2009-2010 (valori assoluti e percentuali)				
Classe d'ampiezza demografica (N. di abitanti)	N. divieti	copertura sul totale (%)	3 primi ambiti d'intervento (% rispetto al totale delle ordinanze)	% cumulata
fino a 5.000	58	8,19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• abbandono rifiuti (15.52)</li> <li>• vandalismo (13.79)</li> <li>• divieto sosta/campeggio (12.07)</li> </ul>	41,38
5.001 - 15.000	121	17,09	<ul style="list-style-type: none"> <li>• consumo bevande e alimenti (13.22)</li> <li>• vandalismo (10.74)</li> <li>• prostituzione (9.09)</li> </ul>	33,05
15.001 - 100.000	165	23,31	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (18.79)</li> <li>• consumo bevande e alimenti (14.55)</li> <li>• vandalismo (9.09)</li> </ul>	42,43
50.001 - 100.000	152	21,47	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (21.05)</li> <li>• consumo bevande e alimenti (13.82)</li> <li>• schiamazzi (7.89)</li> </ul>	42,76
100.001 - 250.000	104	14,69	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (19.23)</li> <li>• consumo bevande e alimenti (13.46)</li> <li>• interventi su insediamenti abusivi (8.65)</li> </ul>	41,35
oltre i 250.001	108	15,25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (19.44)</li> <li>• prostituzione e interventi su insediamenti abusivi (9.26)</li> </ul>	37,096
<b>Italia (totale complessivo)</b>	<b>708</b>	<b>100,00</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>vendita bevande e alimenti (17.09)</b></li> <li>• <b>consumo bevande e alimenti (11.86)</b></li> <li>• <b>vandalismo (7.77)</b></li> </ul>	<b>36,72</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

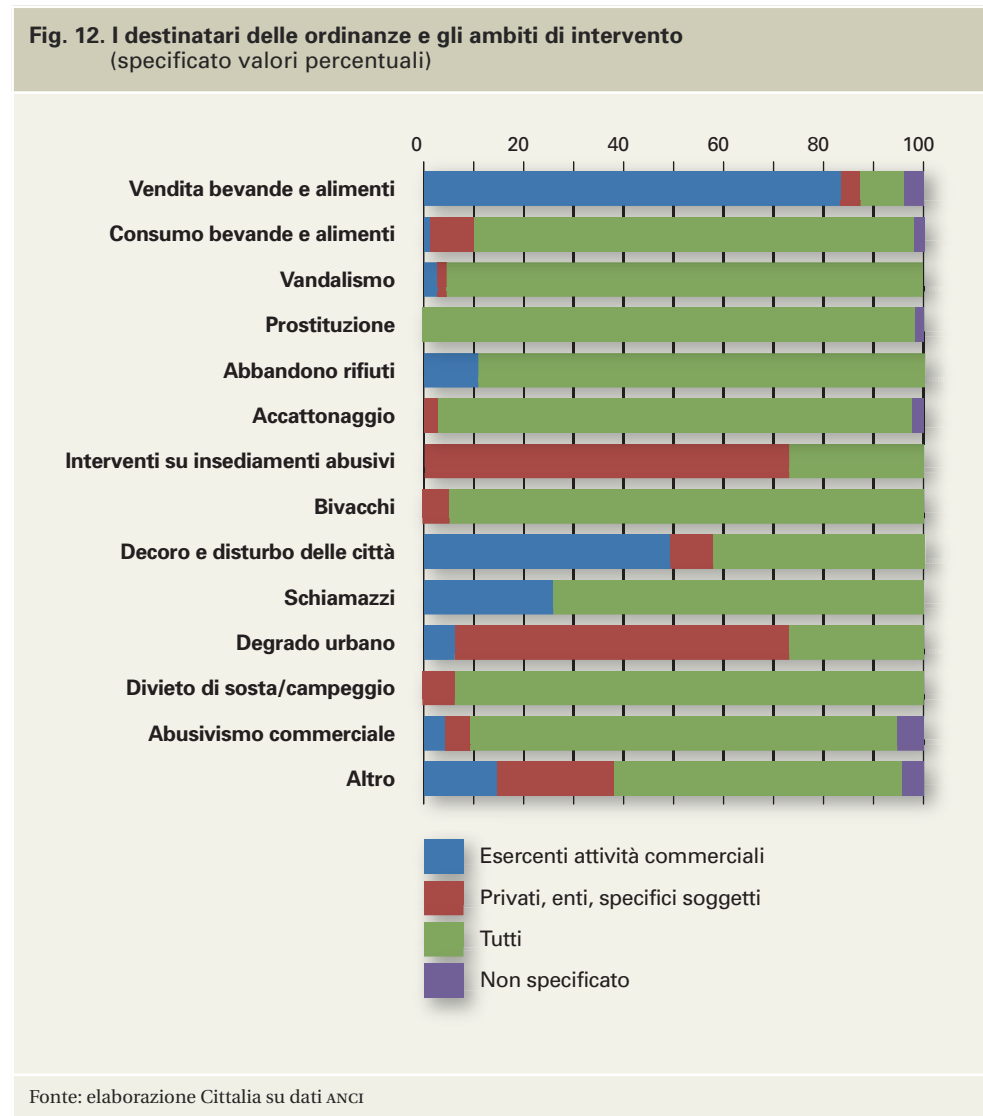
### 1.1.4 I destinatari

Nel 60% dei casi (figura 11) il destinatario dei divieti è l'intera collettività, mentre nel 25% l'ordinanza è rivolta a specifiche categorie di soggetti ovvero titolari di attività commerciali o di pubblico esercizio e solo nel 15% il contenuto dell'ordinanza è rivolto a soggetti privati, enti e specifici soggetti (nomadi, extracomunitari, minori di 16 anni, proprietari di immobili ecc).



Come possiamo notare nelle tabelle sottostanti, le ordinanze sulla vendita di bevande e alimenti si rivolgono principalmente agli esercenti attività commerciali o titolari di pubblici esercizi, mentre il divieto di consumo è rivolto principalmente a tutti e in alcuni casi ai minori di 16 anni. Spesso collegati a questi ambiti e pertanto rivolte agli stessi soggetti, le ordinanze volte ad impedire schiamazzi, abbandono di rifiuti, disturbo in città. In particolare oltre l'85% dei provvedimenti rivolti ai "commercianti" aveva come oggetto di intervento la vendita di bevande e alimenti il decoro e disturbo della città e gli schiamazzi, mentre il consumo di bevande e alimenti è principalmente rivolto a tutti riservando però in alcuni casi il divieto specifico per i minori di consumare bevande alcoliche. I provvedimenti volti ad intervenire sul fenomeno della prostituzione, vandalismo sono destinati a tutti, mentre gli interventi sul degrado urbano e insediamenti abusivi sono perlopiù riferiti a soggetti specifici e definiti.





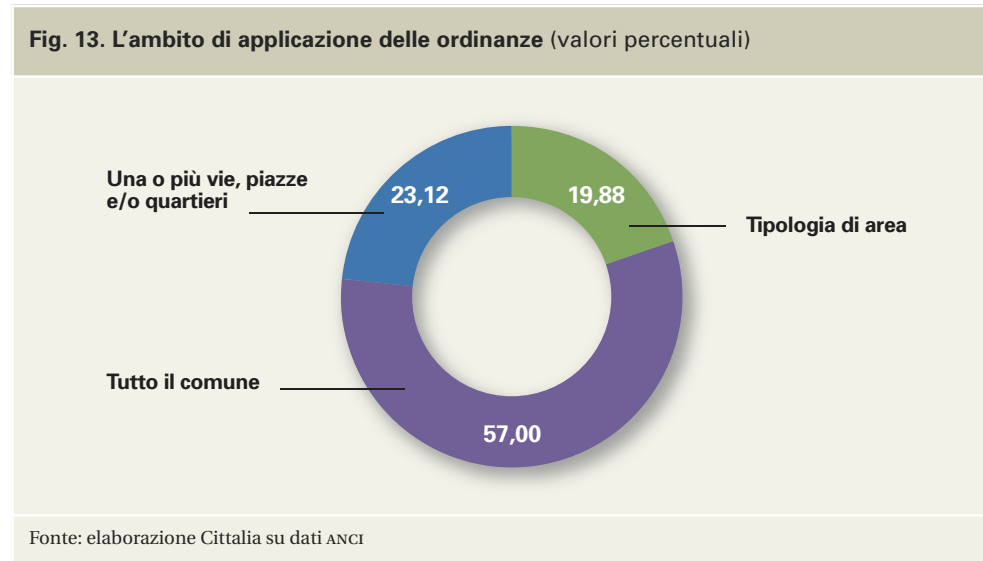
**Tab. 6. I destinatari delle ordinanze e i primi 3 ambiti di intervento**

Destinatari delle ordinanze	N. divieti	copertura sul totale (%)	3 primi ambiti d'intervento (% rispetto al totale delle ordinanze)	% cumulata
Esercenti attività commerciali	150	21,19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vendita bevande e alimenti (67.33)</li> <li>• decoro e disturbo della città (12.67)</li> <li>• schiamazzi (5.33)</li> </ul>	85,33
Privati, enti, specifici soggetti	91	12,85	<ul style="list-style-type: none"> <li>• interventi su insediamenti abusivi (32.97)</li> <li>• degrado urbano (21.98)</li> <li>• consumo bevande e alimenti (8.79)</li> </ul>	33,05
Tutti	455	64,27	<ul style="list-style-type: none"> <li>• consumo bevande e alimenti (16.04)</li> <li>• vandalismo (11.65)</li> <li>• prostituzione (11.43)</li> </ul>	33,05
Non specificato	12	1,69		
<b>Italia (totale complessivo)</b>	<b>708</b>	<b>100,00</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>vendita bevande e alimenti (17.09)</b></li> <li>• <b>consumo bevande e alimenti (11.86)</b></li> <li>• <b>vandalismo (7.77)</b></li> </ul>	<b>36,72</b>

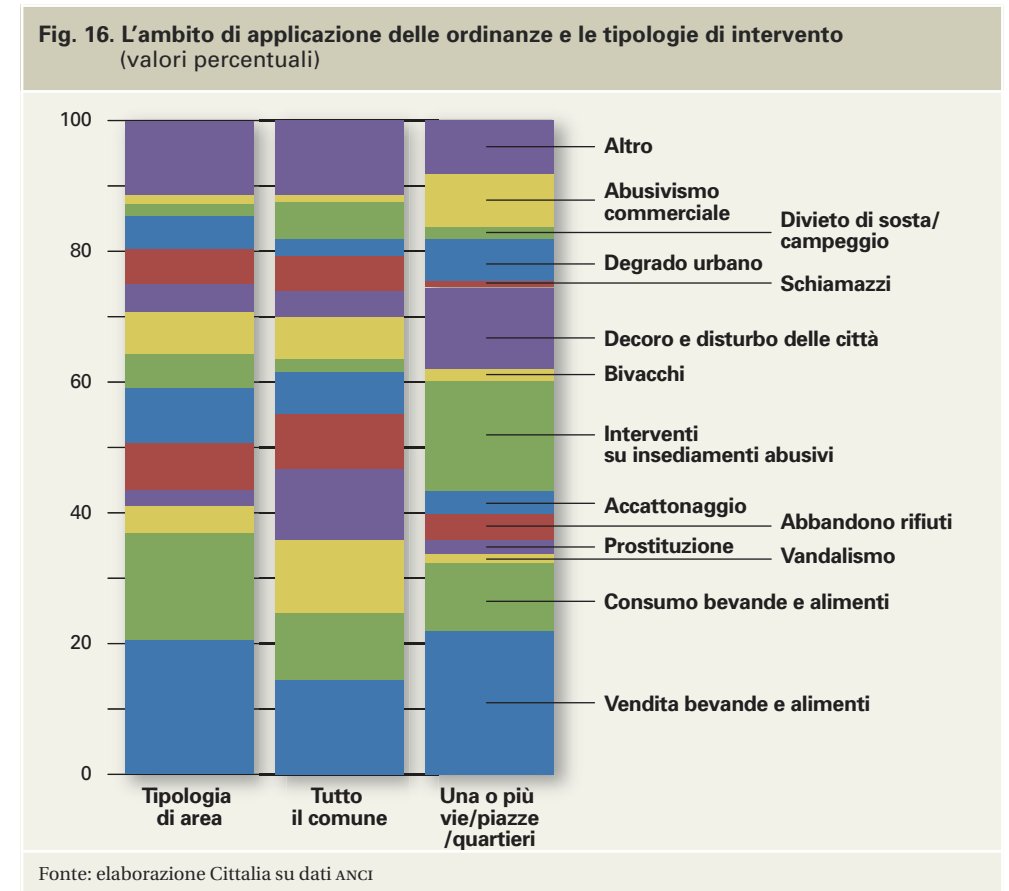
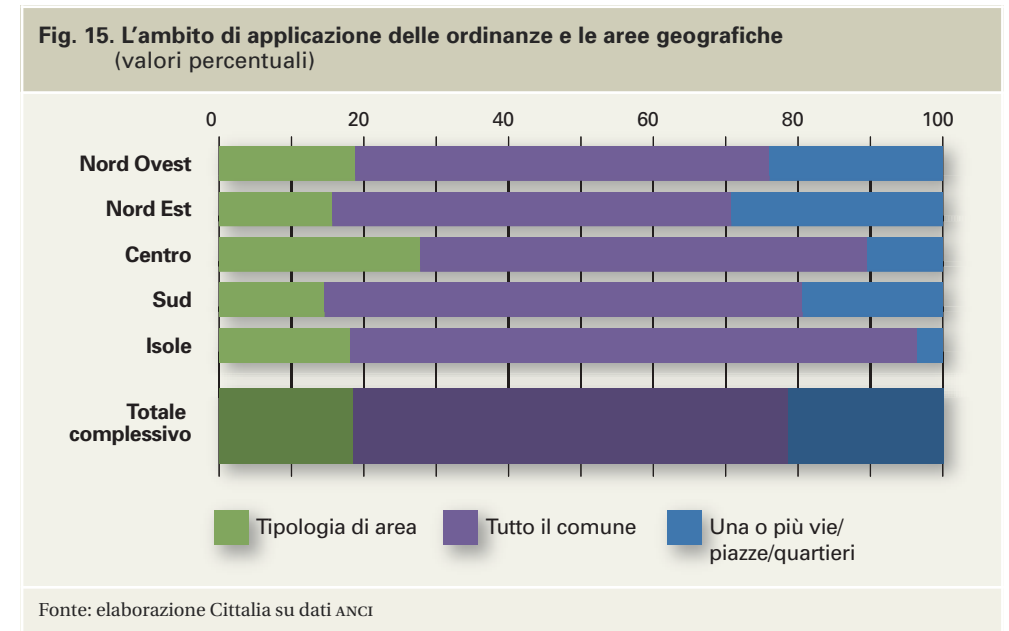
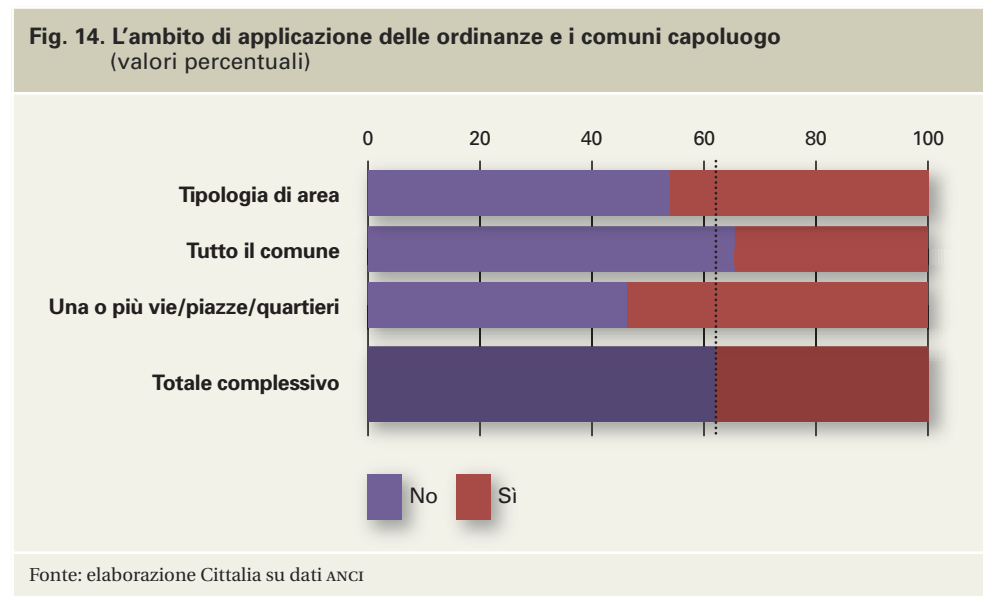
Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

### 1.1.5 I luoghi, i tempi di applicazione e i termini di scadenza

Il 57% delle ordinanze, in particolar modo afferenti al vandalismo, prostituzione e divieto di sosta è finalizzato a contrastare situazioni che possono verificarsi sull'intero territorio comunale. Nel 23% dei casi riguarda invece una specifica area e sono dirette a prevenire situazioni di disagio e insicurezza in specifiche piazze, vie o quartieri del comune (quelle che generalmente intervengono su insediamenti abusivi, degrado urbano, abusivismo commerciale e disturbo dei cittadini) mentre nel 19,8% l'ordinanza si applica ad alcune tipologie di aree del comune per limitare o vietare, nella maggior parte dei casi, il consumo di bevande e alimenti, l'accattonaggio e i bivacchi.

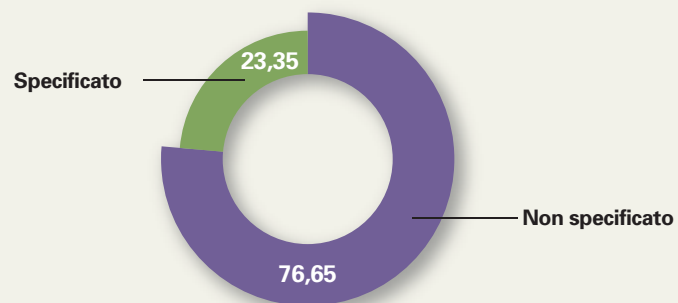


Nei capoluoghi di provincia, i provvedimenti paiono più circoscritti rispetto a quanto avviene nei comuni non capoluogo, in particolare volti ad intervenire su particolari aree (prevalentemente al centro) o su determinate vie o quartieri (soprattutto al nord) e, come vedremo più dettagliatamente in seguito, riservandone l'applicazione in giornate o orari definiti.



Infatti, dall'analisi dei dati emerge come le ordinanze che trovano applicazione tutti i giorni, senza una specifica previsione oraria, siano la maggioranza<sup>4</sup>(77%), mentre più limitato è il caso dei provvedimenti che prevedano un'applicazione in specifici giorni o fasce orarie (i week end, e soprattutto le ore notturne).

Fig. 17. I tempi di applicazione (valori percentuali)



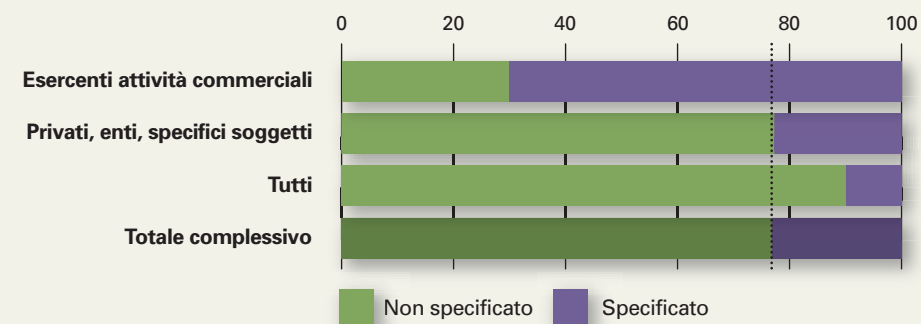
Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

Nel caso di provvedimenti rivolti ad esercenti attività commerciali i contorni della prescrizione dal punto di vista temporale sono più definiti rispetto alle ordinanze rivolte a tutti indistintamente. In particolare, come risulta evidente nella figura seguente, nei provvedimenti sindacali volti a limitare la vendita di alimenti e bevande, in quelli diretti ad intervenire sul degrado urbano, il decoro e disturbo della città sono maggiormente circoscritti e precisi per quanto attiene il periodo di applicazione. Di converso, le ordinanze sulla prostituzione, il vandalismo, l'accattonaggio, il divieto di sosta o campeggio non contemplano nessuna specifica previsione oraria.

La maggior parte delle ordinanze (66%) nel biennio 2009-2010 non fissa un termine di scadenza esplicito relativamente ai contenuti delle prescrizioni, ed in particolare meno di 4 ordinanze su 10 risulta in vigore per tre mesi, un anno oppure per un breve o brevissimo arco temporale. Rispetto al 2008 (si veda fig. 20), quando solo l'11% dei provvedimenti risultava corredato da una previsione temporale di vigenza, nel 2009 c'è stato un aumento (28%) divenuto estremamente significativo nel 2010, ove quasi la metà delle ordinanze emesse risulta di una previsione di durate e dunque di scadenza (46,5%). Più dettagliatamente il 43% dei provvedimenti adottati dai comuni capoluogo prevedevano una scadenza, mentre tra i comuni non capoluogo solo il 20%.

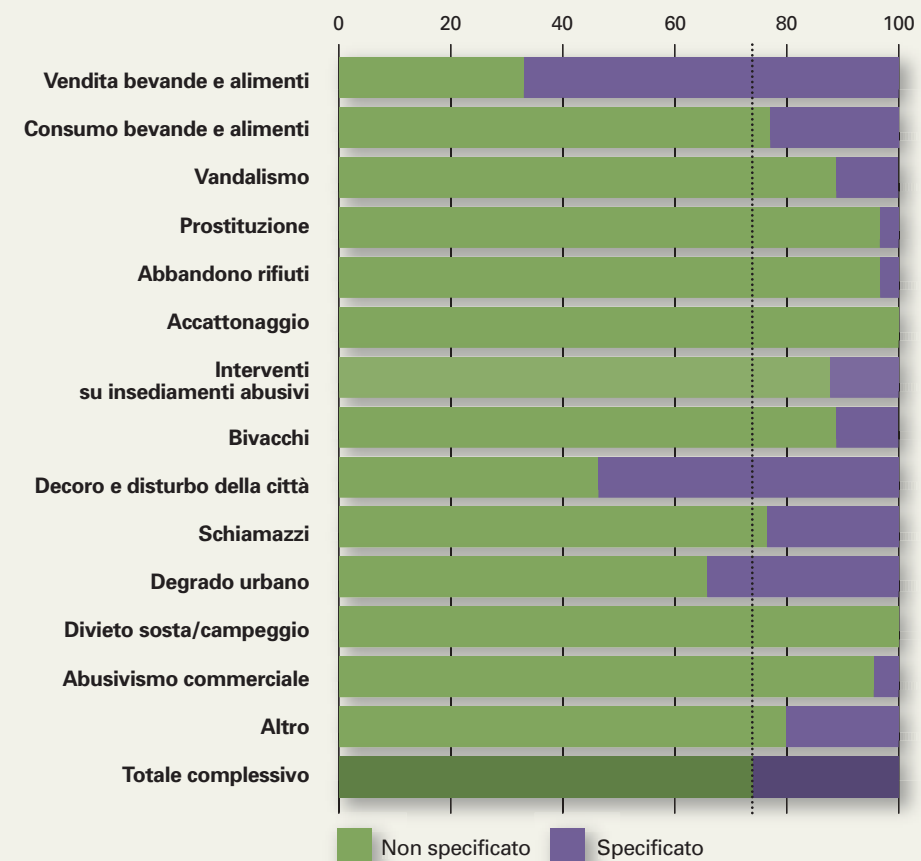
4. Nei casi in cui non era espressamente indicato, si è inteso che l'ordinanza trovasse applicazione tutti i giorni.

Fig. 18. I tempi di applicazione e i destinatari (valori percentuali)



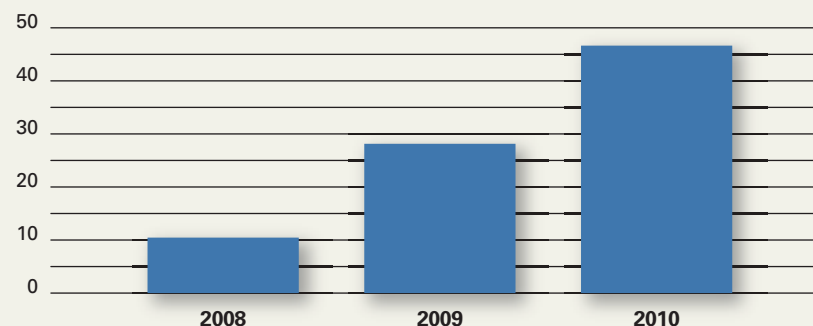
Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

Fig. 19. I tempi di applicazione e gli ambiti di intervento (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

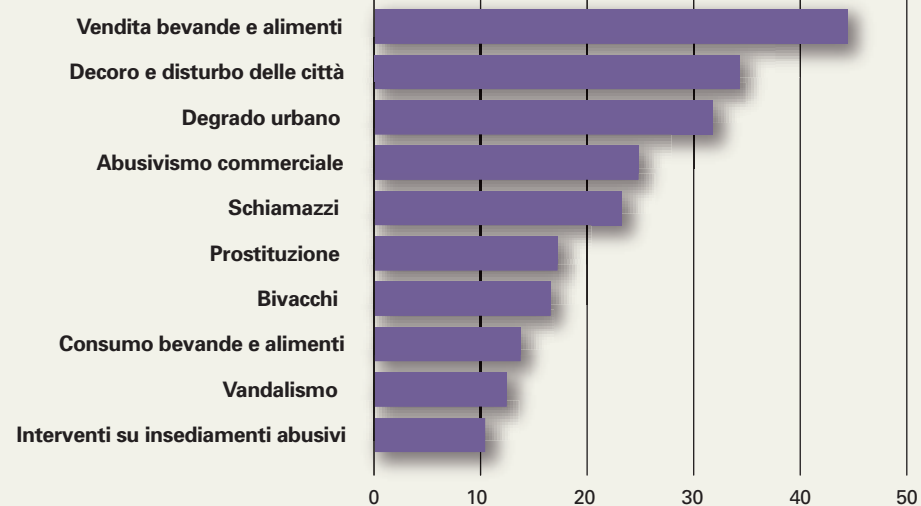
**Fig. 20. I termini temporali di vigenza dell'ordinanza (scadenza), 2008, 2009, 2010 (valori percentuali)**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

Dalla figura 21 si identificano chiaramente quali sono gli ambiti d'intervento che maggiormente risultano disciplinati nella durata. Solamente le ordinanze riguardanti la vendita di cibi e alimenti superano il 40%, mentre il decoro e il degrado urbano non raggiungono il 35% delle ordinanze emesse con tale finalità. Le ordinanze riguardanti gli interventi abusivi e il vandalismo sembrano invece quelle con la minore specificazione temporale, e quindi possiamo ipotizzare con la maggiore durata di validità.

**Fig. 21. Primi 10 ambiti d'intervento (per numero assoluto di ordinanze emesse nel biennio 2009-2010) e termini di scadenza delle ordinanze (valori percentuali)**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

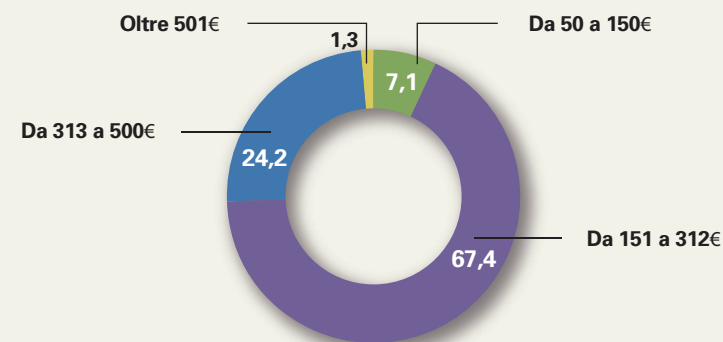
### 1.1.6 Le sanzioni

Nei provvedimenti analizzati quasi il 90% contempla una sanzione a seguito della non inottemperanza delle prescrizioni previste. Nella maggior parte dei casi si prevede una sanzione amministrativa pecuniaria e solo residualmente si rinvia ad una sanzione di carattere penale.

Sono state prevalentemente previste sanzioni di tipo amministrativo articolando l'ammontare dovuto in fasce (da 25 a 500 Euro ecc.) o indicando una cifra determinata. Raggruppando le sanzioni per importo medio in 4 classi<sup>5</sup>, possiamo notare come oltre il 64% delle ordinanze preveda una sanzione "media", quindi con un importo variabile da € 151 a 312, mentre quasi un quarto delle sanzioni abbia un importo "medio-alto", compreso tra i €313,00 e i € 500,00. Solamente l'1,3% delle sanzioni prevede un importo superiore ai 500,00 euro.

È interessante notare come a sanzioni mediamente piccole corrispondano principalmente comuni non capoluogo, e come viceversa le sanzioni più ingenti siano per la maggioranza emesse in comuni capoluogo di provincia (figura 23). Spesso alla sanzione amministrativa è affiancata la previsione di una sanzione amministrativa accessoria (ripristino dello stato dei luoghi oppure la confisca amministrativa di beni e/o oggetti) e in caso di inottemperanza è previsto il deferimento all'Autorità giudiziaria ai sensi e per gli effetti dell'art. 650 c.p.<sup>6</sup>.

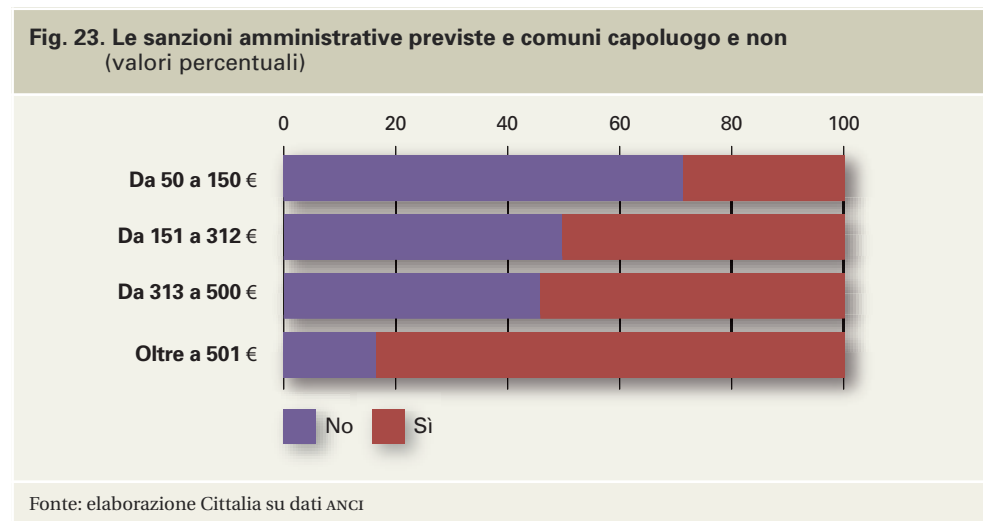
**Fig. 22. Le sanzioni amministrative previste (valori percentuali)**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

5. Le classi costruite sono le seguenti: da € 50 a 150, da € 151 a 312, da €313 a 500 e oltre € 501.

6. Art. 650 codice penale, Inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità. Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a lire quattrocentomila.



Risultano, invece, più sporadici e limitati i casi nei quali viene prevista esclusivamente, in caso di inosservanza dell'ordinanza, una sanzione di natura penale ex art. 650 c.p. riguardante quasi unicamente casi relativi al divieto assoluto di occupazioni abusive di aree verdi o sgombero di "ogni cosa in uso o appartenete a persone senza fissa dimora, nomadi o in sosta senza alcun titolo, in area a ciò non destinata".

## 1.2 Confronto tra le ordinanze emesse nel triennio 2008 -2010

In questo paragrafo, per comprendere l'evoluzione nell'utilizzo dei provvedimenti sindacali, proporrò un'analisi comparata delle ordinanze emesse nel corso del secondo semestre 2008 e di quelle adottate nell'anno 2009 e 2010. Innanzitutto, il database nazionale di ANCI contiene oltre 1000 ordinanze, 557 emesse nel secondo semestre 2008, 337 nel corso del 2009 e 146 nel 2010.

### 1.2.1 I Comuni

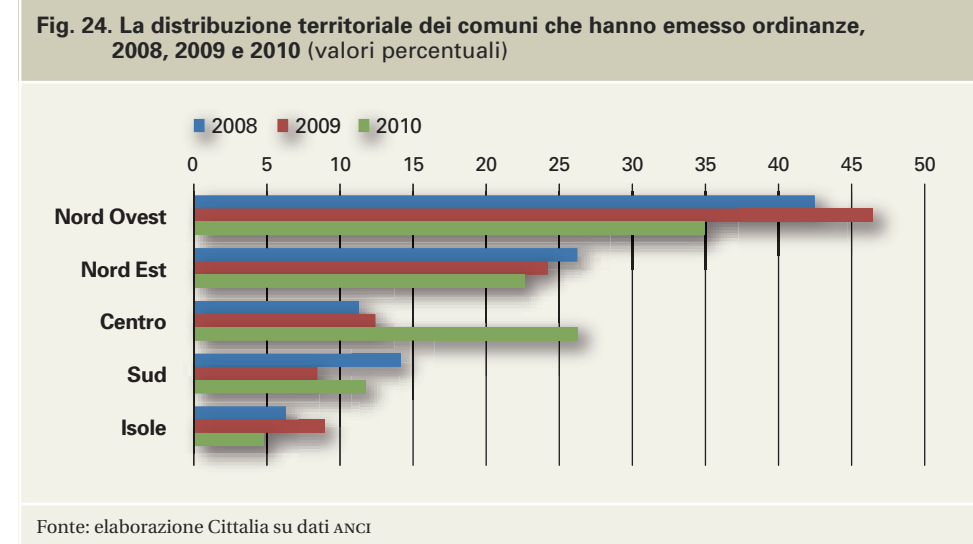
Pur rimanendo sempre estremamente importante la polarizzazione territoriale delle ordinanze emesse al Nord Italia, rispetto al 2008 e 2009, nell'ultimo anno dell'indagine risulta leggermente diminuita. Infatti passando dal 68% ad oltre il 70% delle ordinanze raccolte, quelle emesse da sindaci dei comuni del nord Italia nel 2008 e 2009, risultano poco più del 57% nel 2010.

Contestualmente, i dati evidenziano una crescita della percentuale delle ordinanze emesse nei comuni del centro (dall'11% al 26% dal 2008 al 2010), mentre al sud e nelle isole le ordinanze emesse sono diminuite.

**Tab. 7. La distribuzione territoriale dei comuni che hanno emesso ordinanze, 2008, 2009 e 2010**

Ripartizioni	2008		2009		2010	
	v. a.	v. %	v. a.	v. %	v. a.	v. %
Nord-ovest	236	42,37	156	46,29	51	34,93
Nord-est	145	26,03	82	24,33	33	22,60
Centro	62	11,13	41	12,17	38	26,03
Sud	79	14,18	28	8,31	17	11,64
Isole	35	6,28	30	8,90	7	4,79
<b>Italia (totale complessivo)</b>	<b>557</b>	<b>100,00</b>	<b>337</b>	<b>100,00</b>	<b>146</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

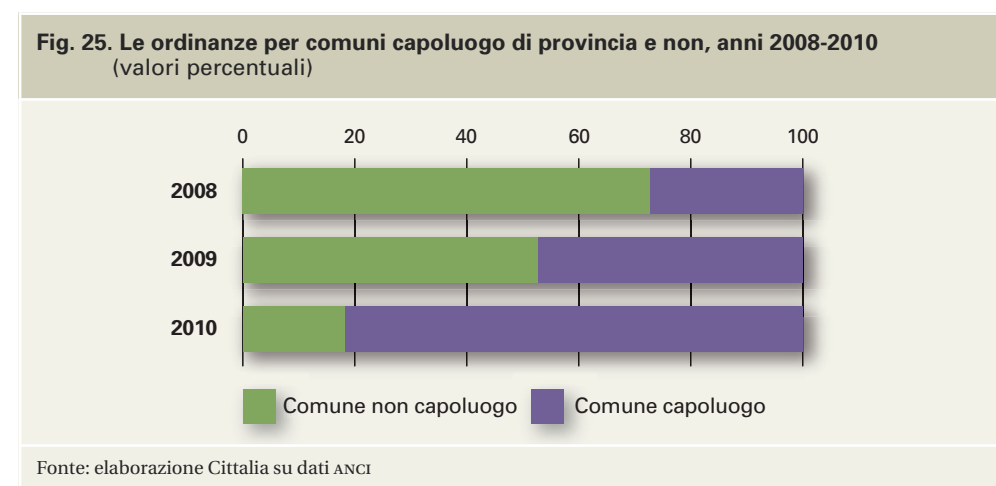


La Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna, pur rimanendo, nel corso del triennio, le regioni con i numeri più significativi di provvedimenti registrano un decremento simile a quello avvenuto a livello nazionale.

Tab. 8. Le ordinanze per regione, anni 2008-2010 (valori assoluti e percentuali)						
Regione	2008		2009		2010	
	v. a.	v. %	v. a.	v. %	v. a.	v. %
Piemonte	39	7,00	35	10,39	14	9,59
Lombardia	167	29,98	92	27,30	27	18,49
Trentino - Alto Adige	3	0,54	3	0,89	2	1,37
Veneto	80	14,36	37	10,98	14	9,59
Friuli - Venezia Giulia	8	1,44	11	3,26	1	0,68
Liguria	29	5,21	29	8,61	10	6,85
Emilia Romagna	56	10,05	31	9,20	16	10,96
Toscana	33	5,92	15	4,45	11	7,53
Umbria	4	0,72	5	1,48	7	4,79
Marche	5	0,90	5	1,48	9	6,16
Lazio	19	3,41	16	4,75	11	7,53
Abruzzo	11	1,97	5	1,48	5	3,42
Molise	2	0,36	2	0,59	2	1,37
Campania	26	4,67	7	2,08	1	0,68
Puglia	24	4,31	7	2,08	6	4,11
Basilicata	2	0,36	3	0,89	3	2,05
Calabria	11	1,97	4	1,19	0	0,00
Sicilia	27	4,85	25	7,42	5	3,42
Sardegna	11	1,97	5	1,48	2	1,37
<b>Totale complessivo</b>	<b>557</b>	<b>100,00</b>	<b>337</b>	<b>100,00</b>	<b>146</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

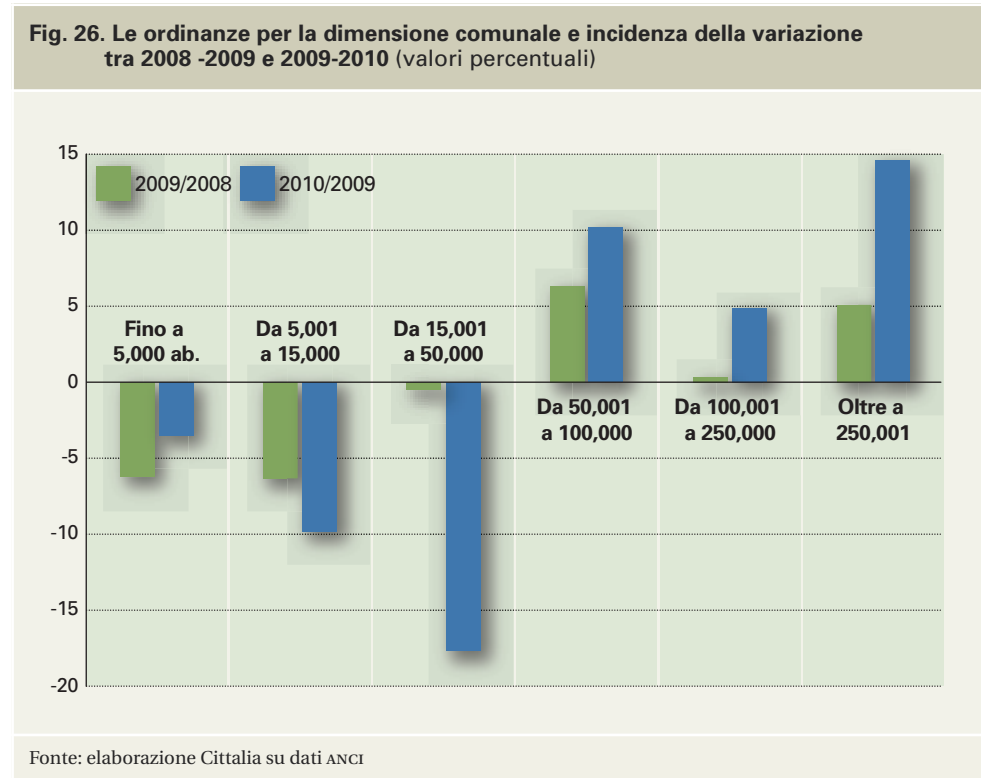
Con il tempo, come possiamo vedere dal grafico sottostante, i comuni capoluogo di provincia hanno utilizzato, in rapporto ai comuni non capoluogo, sempre più numerosi questo strumento. Infatti se nel 2008, le ordinanze emesse dai comuni capoluogo rappresentavano il 27% del totale, nel biennio successivo vi è stato un notevole incremento che ha condotto nel 2009 a 47% e nel 2010 oltre 8 provvedimenti su 10 sono stati emessi da comuni capoluogo di provincia.



La distribuzione delle ordinanze per fascia demografica evidenzia infatti alcune variazioni nei triennio che vanno a confermare quanto appena detto. Sia nel 2009 che nel 2010 è infatti diminuita la quota di comuni fino a 15mila abitanti in cui è stato emesso un provvedimento sindacale, mentre è aumentata nelle altre fasce demografiche, con particolare accentuazione nelle amministrazioni comunali con popolazione compresa tra i 50 e 100mila (+6,5% tra 2008 e 2009 e +10,4% tra 2009 e 2010) e nelle città metropolitane oltre 250mila abitanti (+5,2% tra 2008 e 2009 e +14,6% tra 2009 e 2010).

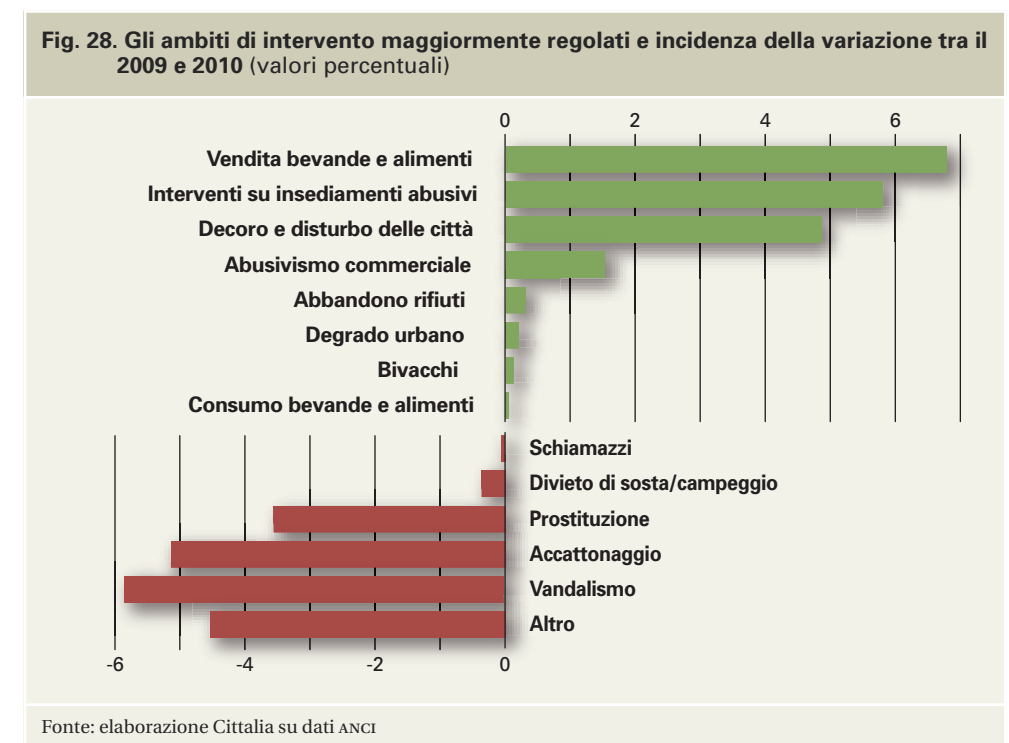
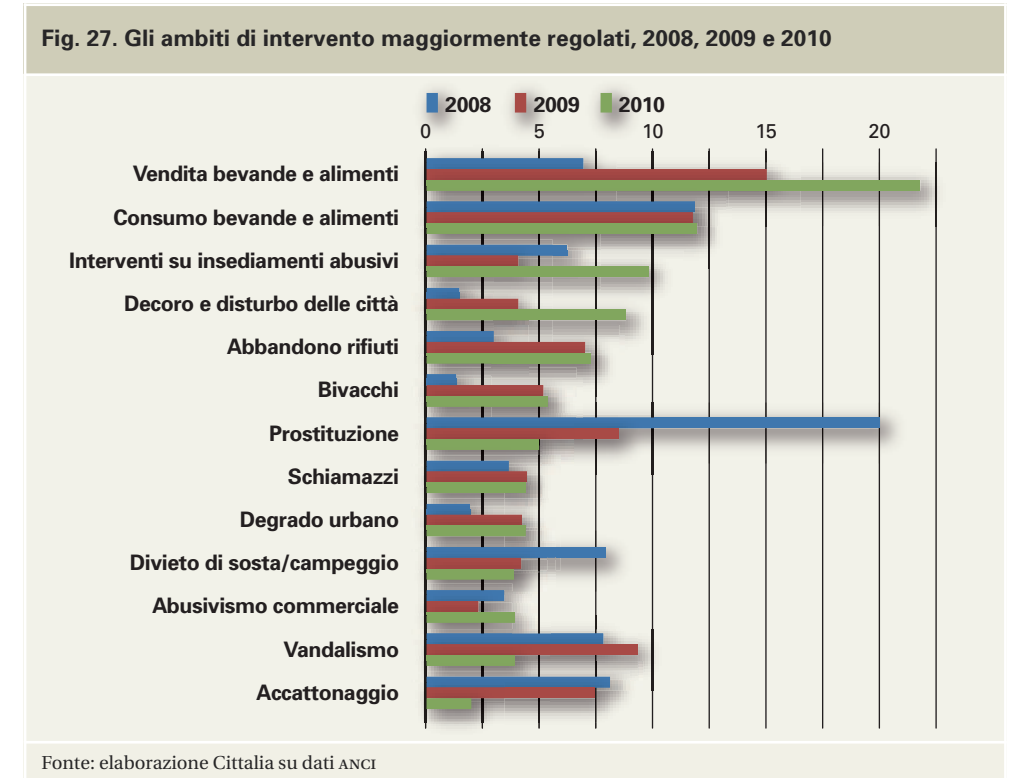
Tab. 9. Le ordinanze per la dimensione comunale 2008-2010						
Ampiezza demografica del comune	2008		2009		2010	
	v. a.	v. %	v. a.	v. %	v. a.	v. %
Fino a 5.000 ab.	78	14,03	27	8,01	7	4,79
da 5.001 a 15.000 ab.	144	25,90	67	19,88	15	10,27
da 15.001 a 50.000 ab.	154	27,70	93	27,60	15	10,27
da 50.0001 a 100.000 ab.	66	11,87	62	18,40	42	28,77
da 100.001 a 250.000 ab.	72	12,95	45	13,35	27	18,49
oltre 250.001 ab.	42	7,55	43	12,76	40	27,40
<b>Totale complessivo</b>	<b>556</b>	<b>100,00</b>	<b>337</b>	<b>100,00</b>	<b>146</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI



### 1.2.2 Gli ambiti di intervento

Rispetto al 2008, nel corso del biennio 2009-2010 è cambiata la graduatoria degli ambiti di intervento maggiormente regolati. Se all'indomani dell'entrata in vigore della legge 125 e del correlato decreto ministeriale, il fenomeno maggiormente regolato e contrastato era la prostituzione (con il 19,9%), nel 2009 diviene la vendita/somministrazione di alimenti e bevande (15%) che nel 2010, con quasi il 22% sul totale delle ordinanze esaminate, riconferma il primato. In crescita rispetto al 2008 le ordinanze volte ad intervenire sugli insediamenti abusivi (dal 6,2% al 9,9%), ma l'attenzione è particolarmente aumentata verso quei fenomeni e atteggiamenti che ledono il decoro della città o che creano disturbo, non fisico, agli altri cittadini (dall'1,6% all'8,9%), l'abbandono di rifiuti, spesso collegato al consumo di alcolici e vendita di alimenti (da 3% al 7,2%), i bivacchi e il degrado urbano. Mentre l'attenzione è rimasta stabile nei triennio rispetto al consumo di alimenti e bevande è diminuita nei confronti dei grandi fenomeni che avevano caratterizzato la prima stagione delle ordinanze: prostituzione, accattonaggio, vandalismo e gli interventi di contrasto del campeggio abusivo.



## Capitolo 2

# Sicurezza urbana e legalità

Tra ruolo del sindaco, sentenza della Corte Costituzionale e nuova funzione del Comune

### 2.1 Sicurezza esterna e sicurezza interna: il mondo che cambia

Nello studio e nell'analisi dei fenomeni sociali, culturali e politici legati alla sfera della sicurezza, l'11 settembre fissa in modo unanime, sul piano internazionale e globale, uno spartiacque fondamentale.

La considerazione e la sensibilità dei cittadini e dell'opinione pubblica sui temi della sicurezza, sull'esigenza di rendere le città, i luoghi di socializzazione e di transito, più vivibili e protetti subisce una drastica impennata, che poi si riflette anche nell'adozione di misure e regole più rigide di controllo delle relazioni interpersonali, di limitazione delle libertà personali e collettive (si pensi al Patriot Act), nell'ambito del bilanciamento fra rafforzamento delle azioni a favore della sicurezza da una parte e tutela delle libertà e della sfera privata dei cittadini dall'altra.

L'innalzamento della soglia dell'attenzione del cittadino comune si è accompagnato inoltre, guardando al nostro Paese, ad una presenza più diffusa sul territorio di residenti non italiani, comunitari o extracomunitari (si pensi agli effetti derivanti dall'allargamento dell'Ue). Un significativo mutamento dell'*ubi consistam* delle nostre società che si determina in un tempo in cui ragioni più lontane dal singolo individuo (in particolare la recrudescenza del terrorismo internazionale di matrice islamica) rendono improvvisamente possibile e vicino un pericolo/ nemico indeterminato ed imprevedibile.

Si è alimentato così un *humus* culturale, che si è ormai stratificato, e che ha consolidato nella percezione generale la preminenza dei temi della sicurezza e dell'ordine, percezione che però sul piano domestico spesso non è stata suffragata dai dati reali, ossia da un effettivo e allarmante trend di crescita dei reati e delle situazioni di criminalità diffusa.

### 2.2 “Il federalismo della sicurezza e della legalità”

L'esigenza di sicurezza assume poi nelle nostre città sembianze del tutto particolari: alla paura verso lo straniero e l'ignoto si aggiunge un diffuso disagio sociale, collegato spesso a contesti di degrado urbano o d'incuria degli spazi pubblici, nonché alla presenza di fenomeni di devianza e piccola criminalità.



In questo incrocio si è collocato e si colloca la progressiva presa di coscienza ed assunzione di responsabilità del comune e del sindaco, la cui recettività è certamente immediata rispetto a importanti mutamenti sociali.

Loro malgrado, amministrazioni, autorità locali e sindaci sono i primi referenti dei cittadini, anche se su alcune questioni non possono e non devono essere queste le figure istituzionalmente preposte ad intervenire, pur potendo e dovendo svolgere funzioni di sensibilizzazione, stimolo e segnalazione.

Indubbiamente i sindaci, forse prima e più di altre istituzioni e di altri soggetti, hanno compreso i processi in corso nel tessuto sociale, facendosi così promotori di iniziative e di proposte.

La richiesta di un ruolo più efficace del sindaco non ha mai significato la volontà di svolgere funzioni proprie di altre istituzioni, perché sappiamo che la sicurezza e l'ordine pubblico sono campi di intervento delicatissimi, che richiedono esperienze e competenze. Si è invece sempre operato per far emergere sul piano istituzionale e normativo un ambito, quello della legalità e della sicurezza urbana, sicuramente proteiforme, che rappresenta uno dei nuovi beni pubblici della società del ventunesimo secolo, e con la finalità principale di costruire un ambiente urbano e sociale capace di metabolizzare i fenomeni emergenti, nel pieno rispetto della dignità della persona umana.

Una società più complessa e articolata in alcune sue fasi può anche conoscere vincoli che incorporano in sé un tasso di rigore maggiore, ma a questo deve accompagnarsi il riconoscimento delle opportunità e l'attribuzione dei diritti che consentono a chi opera nelle nostre città di sentirsene parte integrante e mai parte esclusa.

In questo processo che ha interessato nella sua manifestazione più eclatante il decennio 2001-2011, la declinazione del tema della sicurezza ha conosciuto una sua forma peculiare nel rapporto fra cittadino, istituzionale locale/comune/sindaco, sino all'affermarsi di una sorte di "federalismo della sicurezza" che trae origine dalla presenza di un cittadino più esigente non solo rispetto alla capacità dello Stato di garantire la prevenzione e la repressione dei grandi fenomeni criminali e di attentato alla pacifica convivenza, ma soprattutto da un'esigenza di "sicurezza domestica". Forse sarebbe più corretto parlare di "federalismo della sicurezza e della legalità", perché forse è quest'ultima l'espressione che maggiormente rende quel complesso di misure, azioni che vanno dalla lotta al degrado, una maggiore attenzione al decoro, al rispetto di alcune regole che attingono al senso civico che i cittadini chiedono.

### 2.3 Le proposte dei sindaci: una sintesi

Per sommi capi, possiamo ripercorrere i passaggi che hanno contraddistinto l'affermarsi anche nel dibattito pubblico della categoria politica e giuridica della sicurezza urbana e in questo ambito del ruolo dei sindaci.

Progressivamente il sistema dei Comuni, certamente in prima battuta nelle realtà più grandi e complesse, ha richiamato l'attenzione delle Istituzioni pubbliche verso problematiche e fenomeni che presentavano l'esigenza di adottare approcci, anche innovativi, nonchè adeguati ai mutamenti sociali in corso. Da qui prende forma l'azione coordinata di un gruppo di sindaci, di eterogenea appartenenza politica, che in modo sistematico porta avanti una piattaforma di proposte poi note come Documento di Parma.

I contenuti caratterizzanti tali proposte possono così riassumersi: necessità di potenziare le competenze del sindaco, con la facoltà di adottare provvedimenti in materia di ordine pubblico, riguardanti il contrasto al degrado fisico e sociale del territorio e la lotta ai reati minori; previsione di norme specifiche ed aggravii di pena per i reati di deturpamento e di danneggiamento, occupazione abusiva di luogo pubblico; rafforzamento della collaborazione fra sindaco e prefetto e maggior coinvolgimento del sindaco nei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza; potenziamento dell'organico e della dotazione dei mezzi delle forze dell'ordine, anche attraverso sinergie fra il corpo di polizia municipale e le forze dell'ordine: con piani coordinati di controllo del territorio, con l'accesso al CED, con l'estensione alla polizia municipale di alcuni poteri di polizia sui reati minori; incremento delle risorse destinate al fondo per l'inclusione sociale e al fondo per i minori stranieri non accompagnati; adozione di una politica delle quote di ingresso basata sul reale fabbisogno e una lotta alla clandestinità attraverso la garanzia di maggiori controlli alle frontiere.

Le richieste dei sindaci avviano un confronto serrato con il Governo che determina l'adozione di interventi mirati ad alcune realtà urbane che assumono natura pattizia e che, per le loro caratteristiche di flessibilità, cercano di introdurre misure appropriate e specifiche in ordine a problematiche che possono presentare anche rilievi differenziati fra città e città. Matura quindi un metodo per certi aspetti nuovo che compone un mosaico di iniziative che prendono il nome di Patti per la sicurezza: un rimedio utile, una concreta prova di collaborazione per la sicurezza coordinata fra le istituzioni, sindaco-prefetto-ministero.

È prima con il Governo Prodi, su proposta del Ministro dell'Interno Amato, percorso poi proseguito dal Governo successivo, che nel novembre 2007 viene presentato un disegno di legge recante "Disposizioni in materia di sicurezza urbana" che tocca e affronta molti dei punti contenuti nelle richieste provenienti dal mondo dei sindaci: in particolare la correzione di alcune disposizioni del d.lgs. n.30 del 2007; la riscrittura di alcune fattispecie di reato, con il rafforza-

mento delle previsioni a tutela dei minori e l'inasprimento delle pene previste in materia di danneggiamento, di deturpamento e imbrattamento di cose altrui, in materia di occupazione abusiva di suolo pubblico; l'estensione della facoltà di accesso diretto da parte della polizia municipale alla banca dati del CED interforze del DPS con riferimento ai veicoli rinvenuti, documenti d'identità rubati o smarriti con la possibilità di immettere i dati; l'estensione del potere di ordinanza del sindaco, esercitato in qualità di ufficiale di governo, oltreché per adottare atti finalizzati a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica, anche per adottare atti finalizzati a garantire la sicurezza urbana.

I contenuti del provvedimento proposto nel 2007, il cui esame non giungerà poi a definitiva approvazione, e che sappiamo hanno trovato successivamente, in relazione a molte previsioni, concreto recepimento in provvedimenti del successivo Governo, hanno rappresentato il riconoscimento della necessità di porre in cima all'agenda politica nazionale le questioni riguardanti la sicurezza delle comunità, secondo un'accezione e declinazione nuova.

Certamente fra questi il passo in avanti più qualificante per l'iniziativa dei sindaci è stato l'estensione dell'ambito di esercizio del potere di ordinanza sindacale alla materia della sicurezza urbana.

Come detto in precedenza, già il testo Amato prevedeva la possibilità di emanare ordinanze anche in materia di sicurezza urbana, nonché prevedeva che il sindaco possa concorrere alle attività di collaborazione fra polizia municipale e forze dell'ordine.

La proposta manteneva il ruolo sindacale nell'ambito di un contesto di stretta emergenza e contingibilità, sebbene ampliando le ragioni e gli ambiti che possono motivarne l'esercizio.

L'uso dell'ordinanza sindacale non viene ritenuto un modo per dare soluzione a problematiche generali ed ordinarie, ma per le caratteristiche intrinseche e proprie dell'atto, si configura rigorosamente come un intervento dettato da circostanze extra ordinem, sempre limitato nel tempo e non deputato a regolare una determinata materia.

La grande novità, che segue appunto alla pressante richiesta dei sindaci di avere uno strumento rapido per fronteggiare fenomeni rispetto ai quali la sensibilità dei cittadini va crescendo, sta nell'estensione del campo d'intervento: la differenza sostanziale fra incolumità pubblica e sicurezza urbana risiede nel fatto che la prima sembra attenere prevalentemente alla tutela della salute e dell'incolumità fisica dei cittadini rispetto a pericoli derivanti da eventi naturali o umani (la casistica in materia di ordinanze sindacali sino a quel momento fa registrare prevalentemente casi di provvedimenti in materia ambientale, inqui-

namento acustico, rifiuti), mentre la nozione di sicurezza urbana sembrerebbe riguardare invece l'esigenza di fronteggiare rischi causati da fatti che possono mettere a repentaglio la pacifica convivenza della comunità.

## 2.4 La nuova ordinanza sindacale

La riformulazione dell'articolo 54 del TUEL contenuta nella legge n.125/08 innova l'istituto delle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti, ampliandone l'oggetto e i presupposti, sistematizzando sul piano normativo la materia della sicurezza urbana, quale settore specifico di intervento del sindaco quale ufficiale del Governo, quindi organo statale, ma modificando la natura giuridica del provvedimento sindacale, o meglio prevedendo una sorta *jus variandi*, ossia la facoltà di adottare ordinanze sindacali atte a regolare stabilmente un fenomeno ovvero atte a dettare regole straordinarie per far fronte ad un'emergenza.

Sul piano sostanziale, la nuova disposizione opera alcune scelte di fondo: il sindaco agisce, così come nell'esercizio dei poteri ex articolo 54 *ante riforma*, nella veste di ufficiale del Governo e non in quanto autorità locale e quindi in un contesto coordinato e collaborativo con il ministero dell'interno e con il prefetto; il potere sindacale viene esteso, sia nell'oggetto, che nella natura, essendo attribuita anche la facoltà di adottare con atto motivato provvedimenti *anche* non contingibili ed urgenti, purchè volti a prevenire o eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità e la sicurezza urbana.

Quindi, sul piano sostanziale si può sottolineare che la disposizione assegna al sindaco due ordini di poteri: il potere, già vigente, di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti ed il potere ora introdotto di adottare provvedimenti, nei medesimi ambiti e con le medesime finalità di prevenzione e repressione, a carattere ordinario o a regime.

Sul piano procedurale, l'articolo 54, comma 4, innova anche in ordine ai modi di esercizio del potere sindacale, stabilendo infatti che "i provvedimenti sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione".

Tale previsione rimarca da un lato il permanere della funzione sindacale nell'ambito della sfera strettamente statale, così come il permanere della sicurezza urbana quale materia statale, e dall'altro l'esigenza di un raccordo con il prefetto. A tal fine viene previsto un obbligo di comunicazione dell'ordinanza al prefetto, inserendosi il provvedimento nel complesso sistema dell'ordine pubblico provinciale. Tale obbligo di informazione preventiva risulta finalizzato esclusivamente alla predisposizione delle misure necessarie e alla valutazione di compatibilità con le altre misure già esistenti e con le risorse utilizzabili, quindi alla

regolazione della fase successiva all'adozione del provvedimento, fase rientrante nella competenza attribuita al prefetto. Come peraltro, conferma il comma 5 dell'articolo 54 che nella parte in cui prevede che qualora i provvedimenti comportino conseguenze, il prefetto indice un'apposita conferenza.

Pertanto, dalla regola della preventiva comunicazione non dovrebbe discendere in capo all'organo prefettizio alcun potere di controllo, di sindacato preventivo o alcun potere autorizzatorio, essendo i provvedimenti ex articolo 54 nella esclusiva sfera di responsabilità del sindaco.

Si può comunque ritenere che, in seguito all'invio del provvedimento in via preventiva al prefetto prima della pubblicazione, possano trovare applicazione i principi e le regole di leale cooperazione fra le Istituzioni, essendo sempre esclusa la necessità di assenso formale da parte dell'organo prefettizio ovvero alcuna forma di sindacato nel merito. Ciò peraltro risulta dal dato oggettivo secondo cui la necessità di provvedere con urgenza esclude autorizzazioni da parte di altri soggetti pubblici.

L'ambito di intervento del potere di ordinanza è stato poi delimitato e sostanziato nelle previsioni contenute nel decreto ministeriale del 5 agosto 2008, dove appunto si attribuisce al sindaco il potere di intervenire per prevenire e contrastare: a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali spaccio, prostituzione, accattonaggio con minori, abuso alcol; b) situazioni in cui si verificano comportamenti quali danneggiamento patrimonio pubblico e privato; c) l'incuria, l'occupazione abusiva di immobili; d) intralci alla pubblica viabilità etc.

## 2.5 La sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2011

La scelta compiuta dal legislatore del 2008 presentava alcuni profili di criticità che poi hanno condotto alla pronuncia d'incostituzionalità dell'articolo 54 nella parte in cui prevede la possibilità di adottare ordinanze sindacali anche non contingibili ed urgenti.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del TUEL, come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, è stata sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto con in riferimento agli artt. 2, 3, 5, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 21, 23, 24, 41, 49, 70, 76, 77, 97, 113, 117 e 118 della Costituzione e avuto riguardo alla previsione che consente al sindaco, quale ufficiale del Governo, di adottare provvedimenti a «contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato», al fine

di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza. In particolare, la norma indicata sarebbe illegittima «nella parte in cui ha inserito la congiunzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”».

La Corte ha ritenuto la questione fondata per un serie di ragioni che qui si sintetizzano.

In particolare, la Corte ha osservato che: il vincolo del rispetto dei soli limiti dei “principi generali dell'ordinamento” fissato per le ordinanze emergenziali non è estensibile a quelle “ordinarie”, che, pertanto non possono derogare a norme legislative vigenti; l'attribuzione al sindaco di un potere di emanare ordinanze “ordinarie” che, pur non potendo derogare a norme o regolamenti, si configura come esercizio discrezionale, con il limite esclusivo di carattere finalistico identificato genericamente nell'esigenza di “prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana” viola il principio di legalità, formale e sostanziale, a cui è soggetto il potere amministrativo; la discrezionalità assegnata al sindaco nell'esercizio del potere risulta troppo genericamente limitata dal vincolo finalistico della tutela di un bene e di un valore, essendo invece necessario che il potere sindacale sia determinato nel contenuto e nelle modalità; sussiste poi violazione dell'articolo 23 della Costituzione, secondo cui nessuna prestazione personale e patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge. La norma costituzionale prevede una riserva di legge relativa, ciò significa che è necessaria una disciplina legislativa primaria che individui gli obblighi di fare o di non fare.

La Corte ha aggiunto poi che la disciplina, che precisa cosa debba intendersi per incolumità e sicurezza pubblica e le tipologie di casi in cui il sindaco può adottare le ordinanze, è contenuta non in una norma primaria, ma in un decreto ministeriale che, in quanto atto amministrativo a carattere generale, può assolvere solo la funzione di indirizzare l'azione del sindaco che, in quanto ufficiale di governo, è subordinato gerarchicamente al ministro. Il decreto ministeriale è quindi utile soltanto a regolare i rapporti fra autorità centrale e autorità periferiche, ma non soddisfa la riserva di legge in quanto “si tratta di atto non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini” e che di fatto presenta un “vizio logico di autoreferenzialità”.

La sentenza stabilisce inoltre che la disciplina viola inoltre l'articolo 97 della Costituzione con riferimento al principio di imparzialità della pubblica amministrazione, mancando una legge posta a fondamento formale e contenutistico del potere di ordinanza. Ciò determina anche una potenziale lesione del principio di eguaglianza, in quanto medesimi comportamenti possono essere ritenuti leciti o non leciti a seconda del territorio. L'assenza di un comune e uniforme pa-

rametro legislativo impedisce di valutare la ragionevolezza dei provvedimenti adottati anche rispetto alla eterogeneità delle situazioni locali.

Quale effetto della pronuncia d'incostituzionalità nel dispositivo dell'articolo 54 del Tuel viene eliminato l'avverbio "anche" che determina allo stato l'eliminazione dall'ordinamento giuridico della possibilità di adottare ordinanze non contingibili ed urgenti. Per quanto concerne gli effetti sui provvedimenti adottati dai sindaci sulla base della previsione abrogata, qualora sussistano o siano sopravvenuti i presupposti della contingibilità ed urgenza le ordinanze potranno essere nuovamente adottate, previa verifica istruttoria in ordine ai requisiti di legge. Esse dovranno comunque essere siano adeguatamente motivate in ordine all'urgenza, al vincolo finalistico generale, all'ambito di applicazione stabilito ai sensi del comma 4-bis dell'articolo 54 e limitate temporalmente. Nel caso in cui non sussistessero i presupposti essenziali dell'urgenza e contingibilità, dovrebbe comunque essere verificato se le ordinanze nulle in seguito alla pronuncia di illegittimità rientrino in materie e casi disciplinati con regolamenti comunali. In tal caso il provvedimento può essere riadattato utilizzando quale base normativa il regolamento comunale.

## 2.6 Prospettive

In conclusione da questo sintetico e parziale riepilogo dei passaggi più rilevanti, possiamo desumere alcune valutazioni. Certamente vi è stata una fase più eclatante di ricerca di "visibilità e protagonismo" dei sindaci determinata dall'esistenza di reali problematiche a cui si cercava di dare una risposta. Il risultato di tale processo è stato il riconoscimento sul versante politico ed istituzionale e sul versante normativo della materia della "sicurezza urbana" come ambito specifico destinatario di politiche pubbliche in un assetto che deve vedere più soggetti ed istituzioni attive e coinvolte. In particolare, la richiesta di avere strumenti adeguati ha portato il legislatore a percorrere una strada le cui motivazioni, nonostante la sentenza n.115 del 2011 della Corte costituzionale rimangono pienamente valide ed attuali.

Pertanto, le ipotesi oggi percorribili per recuperare, in piena aderenza con indirizzi giurisprudenziali del giudice costituzionale, un potere di regolazione avente natura ordinaria del Comune/Sindaco in materia di sicurezza urbana, strumenti e poteri che ormai possiamo ritenere acquisiti nella sfera di competenza comunale propria o delegata, sono sostanzialmente due.

Ovvero, 1) si potrebbe mantenere il potere in capo al sindaco, sempre in qualità di ufficiale di governo, ed operare una chiara distinzione fra i casi in cui agisce e dispone con ordinanza contingibile ed urgente nelle materie dell'incolu-

mità e sicurezza pubblica ed 2) i casi in cui dispone ed agisce con provvedimento ordinario.

La differenza sostanziale fra le due ipotesi consisterebbe nei limiti normativi da rispettare: per la prima i soli principi generali dell'ordinamento; per il secondo la disciplina legislativa, in ossequio all'articolo 23 e alle altre disposizioni costituzionali di interesse, da adottarsi per soddisfare il requisito della riserva di legge. Si potrebbero inoltre prevedere ulteriori fattori di differenziazione: lavorare sull'articolo 50 del Tuel, stabilendo che il sindaco, al fine di garantire l'ordinata e pacifica convivenza civile della comunità, in qualità di autorità locale adotta i provvedimenti necessari a garantire la sicurezza e il decoro urbano, anche sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e che i provvedimenti sono comunicati al prefetto ai fini del coordinamento con gli interventi in materia di ordine pubblico; ovvero si potrebbe altrimenti impostare l'intervento normativo disciplinando la sicurezza urbana quale funzione fondamentale del comune e quindi non più quale funzione assegnata al sindaco in qualità di ufficiale di governo. In questi casi si potrebbe disciplinarne con legge l'ambito di applicazione, e poi rimettere ad apposito regolamento comunale in materia di sicurezza urbana la relativa disciplina di dettaglio. Resterebbe comunque fermo l'esercizio del potere di ordinanza sindacale *extra ordinem*.

Ciò detto, va sottolineato che l'ipotesi di limitarsi a trasporre in una norma primaria la disciplina oggi contenuta nel d.m. del 5 agosto 2008, non sembrerebbe adeguatamente soddisfare gli indirizzi giurisprudenziali, anche in considerazione del fatto che un potere avente natura ordinaria non dovrebbe essere soltanto vincolato dalla finalità del prevenire o contrastare gravi pericoli..., ma dovrebbe definire in modo più compiuto e dettagliato, di quanto già faccia la disciplina oggi di rango secondario, gli ambiti, le modalità e più in generale limiti e criteri in base ai quali la funzione può essere svolta.

Bisognerebbe poi stabilire se nello svolgimento del potere avente natura ordinaria possano trovare applicazione le medesime modalità e le medesime regole procedurali previste per l'adozione delle ordinanze contingibili e se invece il procedimento debba essere regolato da norme diverse e ulteriori.

Pertanto, senza dubbio la sede per mettere in ordine la materia e dare una cornice normativa definitiva è il disegno di legge di riforma della polizia locale e di disciplina della sicurezza urbana. Questo è un tassello fondamentale che potrebbe e dovrebbe completare le riforme di questi anni, nonché verificare strumenti e modalità previste per il controllo del territorio, al fine di mettere in campo tutte le iniziative necessarie, razionalizzando e ottimizzando l'uso delle risorse umane e finanziarie e le sinergie fra le istituzioni.

## Capitolo 3

# La pianificazione urbana e la sicurezza

### 3.1 Alcune considerazioni introduttive

Le azioni per la sicurezza di città e territori che interessano la pianificazione urbana e territoriale sono principalmente riferibili a due problematiche molto diverse tra loro: la sicurezza rispetto agli effetti di fenomeni naturali particolarmente rilevanti<sup>1</sup> e la sicurezza rispetto ai fenomeni di illegalità, inciviltà, violenza e micro-criminalità diffusa<sup>2</sup>. Naturalmente, oltre alle situazioni di eccezionale criticità, è scontato che sia necessaria e che sia particolarmente importante una manutenzione costante per la normale funzionalità di qualunque insediamento umano. Nel secondo caso, se così possiamo dire, ci riferiremo ad una manutenzione di tipo sociale.

Pur nella sostanziale diversità di fondo tra le due problematiche sopra indicate, possono presentarsi in esse elementi di comune trattabilità: un caso esemplificativo in tal senso è rappresentato dagli effetti che l'abusivismo edilizio (quindi un problema di illegalità, oltre che urbanistico) in determinati ambiti fisici (ad esempio le aree golenali) può comportare in termini di 1) grave aumento dei rischi da fenomeni naturali e 2) vanificazione degli obiettivi di sicurezza, tramite prevenzione e controllo, propri di specifici strumenti di pianificazione e regolazione urbana, territoriale o ambientale, come nella fattispecie sarebbe il Piano di assetto idrogeologico.

Va anche detto, riguardo allo specifico problema dell'edificazione in ambiti sensibili, che frequentemente essa è stata ed è ancora oggi del tutto legale, pienamente conforme a norme/previsioni urbanistiche e paesistico-ambientali, che proprio in queste contingenze mostrano con maggiore evidenza la loro natura politica (e culturale) oltre che tecnica, essendo spesso l'esito di negoziazioni e compromessi decisionali.

Che si tratti di edificazione legale o abusiva, in entrambi i casi la riduzione delle condizioni di sicurezza, e quindi la crescita dei rischi e del danno poten-

1. In questa prima problematica rientrano anche le azioni per la prevenzione e la riduzione dei rischi derivanti dai fenomeni sismici, nel nostro Paese frequenti e gravi; fenomeni che qui non sono considerati in virtù della loro particolare specificità, anche dal punto di vista normativo.
2. Riferiremo questo secondo tipo di fenomeni alla cosiddetta "sicurezza urbana".

ziale, scontano un duplice effetto. Da un lato sono a rischio gli stessi manufatti edilizi realizzati e i relativi abitanti, dall'altro la loro edificazione in quell'ambito fisico comunque impropria può comportare una forte riduzione di funzionalità ambientale dell'ambito stesso, ad esempio rispetto a forti precipitazioni, con l'effetto di estendere e aggravare il rischio per le aree limitrofe altrimenti escluse dal rischio stesso.

All'aumento del rischio fanno seguito così – quando poi si verificano i disastri ambientali più o meno annunciati che conosciamo<sup>3</sup> – i costi economico-finanziari (normalmente a carico del pubblico) per il ripristino di abitazioni, opere e infrastrutture danneggiate o distrutte, nonché per la realizzazione (quando possibile e nei tempi possibili) di ulteriori opere per la prevenzione e riduzione dei rischi aggiuntivi, appunto, indotti da edificazione impropria o da altre opere non compatibili dal punto di vista ambientale (quando non illegali).

### 3.2 Uno schema generale

Un riferimento complessivo assai generale circa il ruolo della pianificazione urbana per elevare i profili di sicurezza di città e territori può essere il seguente. Le politiche e le azioni per la sicurezza urbana non si esauriscono nella prevenzione della criminalità, violenza e inciviltà diffusa. Quindi non si condensano nella cosiddetta “securizzazione” tipo azione di polizia ed eventuali altre azioni associate secondo la stessa logica. In quanto:

- la città è fonte di altri pericoli e quindi di altre forme di insicurezza (accidentalità varie, crolli di edifici per cause varie, ecc.);
- la città è «vittima» per via di eventi (prevedibili magari, ma comunque non prevenuti adeguatamente), quali calamità naturali, incidentalità varie (rischi tecnologici o altro, tipo l'incidente ferroviario di Viareggio nel 2009);
- a monte e nel corso di una calamità o di un incidente la dinamica è sempre del tipo “catena impatti/effetti/impatti/...” (e le cause sono sempre più di una).

La pianificazione urbana che cosa può fare:

- nel caso del “nuovo”, ovviamente mettere a punto progetti di città e di singole componenti adeguati a prevenire quei rischi, ivi compresi quello della cri-

3. Gli ultimi sono le tragiche alluvioni che hanno portato distruzione e morte, purtroppo ancora recentemente, nell'ottobre e novembre 2011, in più parti del territorio italiano, dalla Liguria alla Campania, fino all'ultima in ordine di tempo in Sicilia.

minalità, violenza e inciviltà diffusa, per quanto si possa prevedere e quindi prevenire;

- rendere sicura la città esistente, quella antica/storica come quella consolidata più o meno di recente formazione.

Tenendo presente il nodo, cruciale, rappresentato:

- dalla capacità di accompagnamento degli interventi/gestione della città (antica e nuova);
- nell'azione di (ri)governo degli usi/funzioni che si svolgono/potranno svolgersi.

### 3.3 La sicurezza rispetto agli effetti di fenomeni naturali particolarmente rilevanti

In occasione delle disastrose alluvioni della fine del 2011, prima in Liguria e Toscana, poi in Campania e infine nel messinese, sono stati messi in risalto alcuni fattori causali tradizionalmente acquisiti e altri relativamente nuovi<sup>4</sup>:

- tra le cause tradizionalmente accettate degli effetti così gravi delle precipitazioni, vi sono in primo luogo l'edificazione a fini abitativi avvenuta in siti inadatti e la crescente antropizzazione in senso lato (con, ad esempio, la realizzazione di infrastrutture per la mobilità, aree per attività commerciali o industriali, ecc.). Che di fatto vuol dire l'aumento della superficie impermeabile, e i conseguenti effetti di riduzione della capacità di assorbimento dei terreni, soprattutto nei territori vallivi e di pianura, dove l'acqua infine arriva e dove in prevalenza tale antropizzazione in concreto si realizza<sup>5</sup>. Si tratta di edificazioni e trasformazioni anche legali (o legalizzate a posteriori) ma spesso rivelatesi tecnicamente poco responsabili e ancor meno lungimiranti, che in alcune situazioni critiche hanno alterato caratteri, funzionalità e ruolo di elementi chiave del sistema idrogeologico, vale a dire di corsi d'acqua minori (è il caso dei torrenti in area urbanizzata) o anche importanti, e

4. Oggi, quasi a ridosso dei fatti, possono intanto valere i numerosi articoli di cronaca e di inchiesta pubblicati da tutti i quotidiani nazionali e locali. Di interesse più puntuale, in particolare dal punto di vista del pianificatore, è quanto riportato nel Corriere della Sera del 24 novembre, a proposito delle ipotesi del neoministro dell'Ambiente, Corrado Clini, circa il trasferimento, lo spostamento, delle popolazioni a rischio in aree sicure (resta da vedere se è contemplato anche il ripristino ambientale dei siti alterati). Con tutti gli interrogativi che al riguardo non solo è lecito ma doveroso porre, reale fattibilità *in primis*.

5. Da non dimenticare che la stessa cura / l'uso delle coperture vegetali “naturali” (pascoli, boschi, ecc.), un tempo utile per il mantenimento del regime ambientale complessivo di questi territori, oggi è meno praticata. Sicché forme diverse di impermeabilizzazione dei terreni possono verificarsi anche a monte, aggravando da subito l'intensità degli effetti delle precipitazioni.

- delle relative aree di bacino, senza peraltro prevedere e realizzare – lo si può dire appunto alla luce degli esiti ultimi –, interventi e contromisure artificiali adeguati. In questo caso la pianificazione fisica, intesa in termini generali come sistema di governo di un territorio e delle sue trasformazioni, ha per molti versi fallito (come più avanti...);
- tra i fattori di un secondo tipo – la cui rilevanza, a giudicare da quanto finora è noto, è valsa soprattutto per i territori delle Cinque Terre, nel levante ligure –, vi sono invece i comportamenti associati al rispetto di regole negative (che indicano cioè cosa “è vietato fare” in determinati territori e situazioni). Norme, quindi, come vincoli all’uso e alla trasformazione, intese passivamente, che avrebbero comportato tra l’altro l’effetto, appena indicato, di non incentivare o perfino disincentivare la cura e gli usi invece previsti e ammessi di pascoli, boschi, ecc. Con il risultato di non avere più quei regimi radicati e in certa misura volontari di manutenzione del territorio, delle sue coperture vegetali e colturali, segnatamente quella particolare manutenzione che nel caso delle Cinque Terre ne ha storicamente determinato perfino le forme materiali nonché la funzionalità e la compatibilità rispetto ai cicli atmosferici e ambientali;
  - abbiamo, quindi, da una parte regole (per l’edificazione), magari non certe per quanto riguarda gli effetti prevedibili della loro osservanza, ma comunque in parte disattese o, di fatto, sempre più distaccate da elementi di conoscenza prima e di prevenzione poi<sup>6</sup>. E questo è in buona parte frutto della debolezza del sistema decisionale-pianificatorio. Le logiche del governo locale e della connessa ricerca del consenso, infatti, oggi sono tali da rendere potenzialmente “mobili” e negoziabili le interpretazioni dei riferimenti normativi e le conseguenti previsioni urbanistiche, i vincoli di rispetto ambientale e paesaggistico, ecc.
  - e, dall’altra, abbiamo norme applicate circa ciò che non si può fare, ma assenza o insufficienza di indicazioni, incentivi, norme o indicazioni positive per la manutenzione attiva di assetti morfologici e funzionali che di naturale in senso stretto hanno ormai poco e che quindi non possono che essere governati con l’azione positiva dell’uomo<sup>7</sup>; così, per quanto riguarda la cura ambientale (usi, manutenzione e trasformazioni compatibili ai fini dell’azione collettiva di manutenzione del territorio) da parte della proprietà privata ma

6. Per restare ai casi riportati, la recente riduzione della distanza minima dell’edificazione dall’alveo fluviale, portata a soli tre metri, ad opera della Regione Liguria ne è esempio evidente.

7. Al riguardo vanno poi tenuti presenti anche altri fattori, come il progressivo venir meno sia di una cultura locale del lavoro materiale che della relativa convenienza economica appunto ad investire risorse in queste attività.

nell’ottica dell’interesse generale, accade facilmente che vengono meno le condizioni perché tale cura si realizzi. Un’ipotesi di lavoro da considerare per affrontare questo tipo di problemi è suggerita dal caso francese, dove a fronte di azioni amministrative di neodemanializzazione di alcune aree ambientalmente irrinunciabili si procede alla sdemanializzazione di altre aree, con un complessivo effetto di tendenza alla compensazione (e alla fattibilità);

- la situazione complessiva, nel nostro Paese, è ad ogni modo di riduzione delle capacità naturali / passive di assorbimento degli effetti più rilevanti dei fenomeni “naturalisti”;
- esito che sembrerebbe essere aggravato, negli anni recenti – e qui avremmo un altro fattore relativamente nuovo –, da cambiamenti importanti nel funzionamento del dato fondamentale (che sia a causa o meno della stessa azione antropica, è altra questione), vale a dire dell’ambiente di vita dell’uomo inteso nella sua interezza e complessità (l’aumento progressivo dell’entità e della concentrazione nel tempo di singole precipitazioni su specifici territori); e questo richiederebbe una nuova calibratura degli strumenti di previsione, di pianificazione e valutazione e di monitoraggio;
- quest’ultimo, del resto, rappresenta un fattore di particolare criticità, perché scarsamente valutabile localmente quanto alle cause che lo determinerebbero, viste le caratteristiche globali del funzionamento del clima e la diffusione pressoché all’intero pianeta di un modello di sviluppo sì omogeneo ma non per questo unitariamente regolato.

Il tutto con aspetti di fatto paradossali (culturali e politici) della condizione complessiva, a fronte delle possibilità teoriche di conoscenza oggi disponibili, sia per la formazione di culture dell’ambiente e dei territori adeguate che per il monitoraggio di trasformazioni e fenomeni naturali<sup>8</sup>. E in un quadro di insicurezza che viene percepito in quanto tale (memoria storica a parte, che però, come sappiamo, nel nostro Paese è corta) solo quando gli effetti hanno grande rilevanza negativa<sup>9</sup>. Di fatto e correntemente, le cause lente, i cofattori che poi contribuiscono a tali effetti, sono normalmente ignorati o sottovalutati, nonostante le stesse procedure di valutazione come VIA, VAS, ecc, oggi disponibili in parallelo

8. È noto il caso recente della previsione di un forte uragano annunciato sulla regione di New York e di come, di conseguenza, la popolazione – lì – sia stata spinta con giusto anticipo a misure di prevenzione drastiche, collettive e individuali, poi giudicate (per fortuna) eccessive.

9. Come già accennato, l’ultimo fatto tragico in ordine di tempo ha portato tre vittime nel messinese, nel comune di Saponara, a causa delle forti precipitazioni, il 22 novembre, a meno di un mese degli analoghi disastri nelle Cinque Terre, in Lunigiana e a Genova.

con gli strumenti di pianificazione, programmazione e progettazione, evidentemente disattese o applicate solo in termini convenzionali e di conformità amministrativa.

Oggi, per lo sgombero delle case in condizioni di non sicurezza rimaste in piedi nelle aree alluvionate, nonché delle aree ancora a forte rischio, sono state emesse delle ordinanze. Ad esse dovrebbe fare seguito – come si accenna in conclusione di questo contributo – una sequenza virtuosa di pianificazione e ricostruzione, *in situ* o altrove. Vedremo.

### 3.4 La sicurezza rispetto ai fenomeni di illegalità, inciviltà, violenza e criminalità diffusa

Se quello fin qui illustrato è un sommario schema di lettura realisticamente assumibile per le questioni inerenti il conflitto tra antropizzazione e capacità dell'ambiente antropizzato e naturale residuo di assorbire gli effetti anche più intensi dei fenomeni naturali, altro discorso va fatto per i fattori che generano insicurezza rispetto ai fenomeni di illegalità, inciviltà, violenza e criminalità diffusa, che, come si è detto in apertura, hanno a che vedere con la cosiddetta “sicurezza urbana”.

Si tratta di una problematica affatto diversa, e molto peculiare per le questioni che sono in gioco, sebbene sia possibile rinvenire un'analogia di fondo con il tema della sicurezza rispetto agli effetti di fenomeni naturali particolarmente rilevanti e a come più in generale realizziamo e gestiamo le città per quanto riguarda la salvaguardia delle migliori condizioni ambientali<sup>10</sup>. Entrambe infatti riguardano le condizioni di fondo per la fruizione delle città e dei territori, vale e dire la sicurezza dell'ambiente di vita e la sicurezza per l'esercizio concreto dei diritti di ciascuno nel muoversi, fruire dei servizi, vivere lo spazio pubblico, ecc. In questo senso la sicurezza urbana è obiettivo in sé ma al tempo stesso è condizione necessaria per assicurare a cittadini, city user e altri ospiti della città la sua fruizione.

Alla base della questione “sicurezza urbana” c'è tuttavia una specificità molto peculiare, un'insicurezza diffusa, di natura culturale e psicologica, che trae origine da una molteplicità di fattori, sociali, economici, culturali, attinenti i contesti territoriali, ecc. Frequentemente l'insicurezza è alimentata da pregiudizi razziali (verso gli immigrati; o verso i Rom<sup>11</sup>), a prescindere dalla reale incidenza dei reati

10. Analogamente a quanto si è detto circa il rischio sismico, qui non sono affrontati né i rischi tecnologici né quelli derivanti dalle diverse forme possibili di inquinamento dell'habitat umano, anche in questo caso per la forte specificità che li caratterizza in ordine ai compiti ed agli strumenti della pianificazione fisica.

11. Espressione efficace delle dinamiche sociali su queste questioni, e del grado di difficoltà nel trovare riferimenti condivisi, è la vicenda Dpcm 21 maggio 2008/ recente sentenza del Consiglio di Stato sulla “non emergenza” del trasferimento dei campi nomadi in alcune regioni italiane.

commessi da tali gruppi rispetto al totale; o da pregiudizi sociali (verso gli abitanti di alcuni quartieri della periferia, a carattere più popolare, quando non veri e propri ghetti nelle città); o da pregiudizi culturali (verso gli immigrati meridionali al nord, negli anni del miracolo economico); in ogni caso si tratta di pregiudizi che vorrebbero che negli anni presenti sarebbero aumentate le manifestazioni di violenza, inciviltà diffusa, ecc, basati essenzialmente su valutazioni tanto generalizzate quanto poco verificate, in molti casi amplificate nell'opinione pubblica dai mass media.

Analisi e statistiche, infatti, sono da tempo sostanzialmente concordi nel sostenere che in Italia negli ultimi anni i reati sono diminuiti o comunque non sono aumentati<sup>12</sup>. Mentre sono passati fin qui quasi sotto silenzio fatti più gravi e sicuramente accertati purtroppo, come la crescita delle manifestazioni più violente e criminali; così è stato per Roma, dove i trenta omicidi da gennaio a novembre del 2011 sono un segnale molto preoccupante di una forte recrudescenza della criminalità organizzata<sup>13</sup>.

Nel caso dei dissesti idrogeologici, evidentemente, la percezione del rischio è affidata invece a precise competenze tecniche, non di senso comune, se non raramente nei casi in cui permangono (e sono ascoltate) memoria locale e conoscenza empirica del territorio.

In entrambi i casi (sicurezza ambientale, come qui per brevità l'abbiamo definita, e sicurezza urbana), però, sembra di poter dire che entrano poco in gioco le competenze tecniche che pur sarebbe necessario mobilitare. Nel primo perché scarsamente considerate, per un problema tecnico-culturale, e tendenzialmente sotto finanziate per la crisi da tempo strutturale delle risorse pubbliche, in generale le sole dedicate alla materia. Nel secondo caso, invece, perché sono largamente prevalenti la percezione comune ed il peso dell'opinione pubblica (insieme alla ricerca del consenso politico), che sull'argomento appare molto più sensibile rispetto a quanto non si dimostri correntemente per la sicurezza idrogeologica e ambientale in generale (quanti “pacchetti sicurezza idrogeologica” sono stati messi a punto dai governi negli ultimi anni?). Una spiegazione forse, ancora culturale e, potremmo, dire “civile”, è che i dissesti del territorio sono percepiti prima di tutto se non esclusivamente come problema locale, e che per questo, a parte quelli direttamente investiti del problema quando accade, riguarda sempre “gli altri”; e che, soprattutto, la loro prevenzione attraverso regole d'uso e vincoli sembrerebbe essere manifestamente in conflitto con usi del territorio

12. Tra i molti testi disponibili si vedano ad esempio, anche per la questione immigrati, Frudà L., *Conflitto sociale, inclusione, coesione, sicurezza*, e Italia A., *Misurare i rischi e le sicurezze*, in Frattasi B., Ricci M., Santangelo S. (a cura di), *Costruire la sicurezza delle città. Società, istituzioni, competenze*, Carocci, 2011.

13. A questo riguardo, qui è bene sottolineare che questa problematica è altro rispetto alla sicurezza urbana, sebbene sia chiaro che alcune relazioni tra esse (soprattutto di contesto) poi si realizzino.



più convenienti per il singolo e in quanto tali immediatamente apprezzabili, valutabili e attuabili (edificazione, in particolare quella individuale). Una questione appunto culturale, nonché sociale e politica, prima ancora che “tecnica”<sup>14</sup>. Così, le paure e le insicurezze per la propria incolumità personale e i propri beni derivanti dai fenomeni di violenza, inciviltà e criminalità diffuse costituiscono oggi un elemento problematico permanente (e prevalente) del vivere quotidiano, diffuso e non sempre confinabile spazialmente. Questo, tra l’altro, senza alimentare né un dibattito costante e serio né la necessaria costruzione di programmi d’intervento di medio e lungo periodo, ma solo reagendo alle manifestazioni occasionali di violenza più cruda con “pacchetti sicurezza” più o meno efficaci per la sola componente repressiva.

Del resto, questo accade anche perché la materia è trattabile con un minor grado di precisione scientifica rispetto alla geologia, alla climatologia, alla pianificazione stessa e al diritto applicato al governo del territorio (per fortuna non hanno avuto molto seguito le ipotesi di ingegneria sociale di saintsimoniana memoria). Ciò nonostante, così come è evidente la rilevanza e la necessità appunto dell’approccio tecnico nel caso dei rischi per la sicurezza ambientale, appare altrettanto plausibile la potenziale utilità della pianificazione urbana e territoriale per la sicurezza rispetto a illegalità, inciviltà, violenza e criminalità diffusa.

Si è già fatto cenno al caso dell’abusivismo edilizio, come situazione problematica sia per l’uno che per l’altro tipo di sicurezza. Più direttamente per la “sicurezza urbana”<sup>15</sup>, è sufficiente fare riferimento alle norme regionali che a partire dal 2001 sono presenti nell’azione delle Regioni in materia di sicurezza. Con accenti diversi, è sempre presente il riferimento diretto alle azioni per la riqualificazione urbana dal punto di vista delle caratteristiche fisico-spaziali dello spazio pubblico, come una delle tre componenti necessarie per prevenire

14. Tale conflitto ha assunto forte rilievo nella cosiddetta società del benessere, in particolare in Italia, con la crescita dei redditi che si manifesta a partire dagli anni '60 del Novecento, e le conseguenti possibilità di accedere a beni individuali per un numero crescente di famiglie. Tra i quali la casa, e frequentemente anche la seconda casa. Significativi al riguardo sono, appunto, alcuni aspetti prima di tutto culturali del problema. Così come rileva, ad esempio, Pascale A., in *Qui dobbiamo fare qualcosa. Sì, ma cosa?* (2009, Laterza, pag. 113), quando ricorda il racconto ironico di Antonio Pennacchi sulla polemica di Pasolini, regista, in difficoltà a Sabaudia, sul litorale pontino, nel trovare un punto «dove puntare la cinepresa. Dovunque la puntasse c’era un abbozzo di villa in costruzione». Il fatto è che oltre alle molte ville allora in costruzione di gente comune, a Sabaudia anche Pasolini aveva una casa, e chissà, aggiunge Pennacchi, «se Pasolini avrebbe provato piacere nel sapere che gli operai di un tempo, magari arricchiti, volevano anche loro la villa sulle dune, perché come Pasolini, subivano il fascino di quei luoghi».

15. Questa locuzione è ormai entrata pienamente nell’uso comune e nella terminologia politica e giuridica; è presente ad esempio nell’art. 1 della legge 24 luglio 2008 n. 125, giustapposta ad “incolumità pubblica”. Per quanto riguarda i contenuti ed il significato stesso della sicurezza urbana, riconosciuti in ambiti disciplinari anche diversi, cfr. *Introduzione*, in Selmini R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, il Mulino, 2004, e Santangelo S., *Sicurezza urbana e servizi. Forme e soggetti dell’azione regionale e locale*, in Karrer F., Ricci M. (a cura di), *Città e contratto. Il piano dei servizi tra programmazione urbana e gestione*, Officina Edizioni, 2006.

e combattere le manifestazioni, i reati, che generano insicurezza (le altre due essendo l’azione sociale e l’azione di controllo e repressione).

Analogamente, alcuni comuni hanno introdotto regole o almeno precise indicazioni per la progettazione e la gestione dello spazio pubblico nelle città, a livello di pianificazione generale (tra essi nel 2003, il Nuovo Piano Regolatore Generale di Roma<sup>16</sup>) o attraverso strumenti operativi previsti a livello nazionale (ad esempio con i Programmi di riqualificazione urbana, Contratti di quartiere II). Qui, in accordo con l’intento principale del volume, tratteremo tale componente per la sicurezza rispetto ai fenomeni di illegalità, violenza e criminalità diffusa soprattutto per quanto riguarda le materie oggetto di ordinanza da parte dei sindaci.

Un primo rilievo, tanto importante quanto evidente, riguarda i diversi tempi dei due strumenti / forme d’intervento (oltre ovviamente alle finalità, che con i tempi sono in accordo). È pur vero che oggi fare pianificazione vuol dire considerare anche la stessa gestione urbana, e più in generale avere dei riferimenti temporali d’intervento diversi rispetto al passato (quando fare la città voleva dire una precisa e lenta sequenza propria dell’espansione urbana: PRG, Piani attuativi, progettazione architettonica e urbanizzazioni, e più o meno parallelamente piani di settore). Oggi infatti i tempi sono / dovrebbero essere più veloci, per diverse ragioni; perché il patrimonio costruito è ormai rilevante e la domanda di nuovo (quota immigrati a parte) è sostanzialmente ferma, quindi una parte importante della domanda è di riqualificazione; per l’accresciuta complessità del funzionamento urbano; per le prestazioni crescenti che alle città sono richieste (in tempi di terziarizzazione dell’economia e urbanizzazione del Pil, come da molti anni è per le nostre principali città); per la rapidità e flessibilità di risposta alle sollecitazioni locali e globali, necessarie per mantenere competitività e funzionalità; per la stessa crescita della domanda di qualità urbana, che vuol dire appunto sicurezza urbana, vivibilità, buona convivenza. Naturalmente, qui, per un momento non consideriamo gli affetti di blocco e rimiscolamento che la crisi economica e sociale in atto sta producendo.

Pur tuttavia, i tempi della gran parte degli interventi che la pianificazione può avviare restano medio-lunghi, nel nostro Paese in particolare. Da questo punto di vista potremmo dire che ordinanze e pianificazione non sono in alternativa (fermi restando i rilievi mossi alle prime in sede costituzionale e non solo, ma è altra questione). Nel merito, come la ricognizione ANCI mette in evidenza per gli anni 2009-2010, possono farsi le seguenti considerazioni.

La gran parte dei comuni interessati dalle ordinanze in materia di sicurezza urbana appartiene al Nord (il 68% tra Nord-ovest e Nord-est). Vale dire quelle cir-

16. Cfr. «Gli standard minimi di sicurezza locale, condivisi», Allegati alla Relazione, Delibera di Adozione del Consiglio Comunale n. 33 del 19/20 marzo 2003.

coscrizioni territoriali dove, come è noto, tanto la pianificazione che la gestione urbana dovrebbero essere state più praticate e più efficaci, in particolare rispetto a Sud e Isole. Se ci limitassimo a questa semplice lettura incrociata (evidentemente molto generale), potremmo dedurre che, in ordine ai problemi di sicurezza urbana: o c'è stata maggiore solerzia delle amministrazioni del Nord nell'emanare ordinanze; o in quelle aree i problemi di sicurezza sono stati maggiori, o sono stati più sentiti; o il dato si spiega solo con la maggiore numerosità dei comuni nel nord del Paese; oppure, ciò che qui più interessa, la pianificazione urbana non è stata efficace, o ha scarsamente contribuito, nel ridurre i problemi di insicurezza (il che potrebbe far pensare che da questo punto di vista dovremmo d'ora in avanti pianificare con precisa intenzionalità e tecniche di pianificazione specifiche e mirate); e qui ritorna la questione tempo, secondo un altro aspetto: le ordinanze hanno agito su città esistenti, non pensate esplicitamente con "criteri di sicurezza urbana" perché costruite prima della manifestazione di tali problemi<sup>17</sup>. Naturalmente non c'è la controprova che le nostre città, se costruite (anche) secondo criteri di sicurezza urbana, sarebbero state oggi "più sicure" e in questo senso avrebbero avuto meno bisogno di ordinanze; anche per questo, per ora una prima plausibile conclusione è che siano poco significative le relazioni funzionali tra le due forme di governo / costruzione delle condizioni di sicurezza, almeno se consideriamo le caratteristiche degli strumenti di pianificazione urbana che fin qui abbiamo conosciuto. Resta invece la compatibilità – in qualunque progetto di miglioramento delle condizioni di un determinato habitat urbano – tra ordinanze e pianificazione, in particolare secondo relazioni temporali che in un *modus operandi* virtuoso porterebbero ad agire prima con ordinanze, volte a bloccare e contenere un problema, fino alla modifica attraverso la pianificazione (e attuazione delle sue previsioni) – ma non solo –, di quelle condizioni in cui il problema si era prodotto.

Riguardo ad eventuali approcci e metodi di progettazione finalizzati alla sicurezza urbana, comunque sono note alcune esperienze di pianificazione urbana integrata con criteri specifici di progettazione per accrescere la sicurezza dello spazio pubblico, o alcune tecniche e metodi usati nella progettazione e riqualificazione urbanistica, in alcuni Paesi europei confrontabili con l'Italia. Dalla ripresa delle proposte di Oscar Newman degli anni '70 del Novecento, di lavorare per un *defensible space* ad approcci e tecniche più recenti come SBD, *Secure by Design*, o CPTED, *Crime Prevention Through Environmental Design*, alle Guide-manuali francesi appunto per considerare da subito ed integrare il problema sicurezza nella pianificazione urbana e nella progettazione architetto-

17. Il riferimento, frequente in letteratura, alla Parigi del prefetto Hausmann, a metà dell'Ottocento, è storicamente interessante, ma le logiche di sicurezza di allora sono diverse da quelle che qui trattiamo.

nica<sup>18</sup>. La scelta da fare riguarda prima di tutto quanto delegare a tali approcci dei contenuti propri, tradizionali e innovativi, della pianificazione urbana e quanto aspettarsi da essi in termini di accrescimento della sicurezza<sup>19</sup>.

Tornando all'oggetto delle ordinanze, pur partendo dall'acquisizione che i compiti della pianificazione siano diversi, è possibile individuare ambiti di intervento comuni per i quali siano utili azioni di pianificazione, regolamentazione e gestione urbana. Schematicamente, all'interno della classificazione proposta da ANCI, questi ambiti sono: il vandalismo, l'abbandono dei rifiuti, gli interventi sugli insediamenti abusivi, la compromissione del decoro urbano, gli atti di disturbo nella città, il degrado urbano.

È immediato ricondurre questi problemi ad un concetto più comprensivo che alla pianificazione urbana è riferibile, quello di qualità urbana (cui contribuiscono la sicurezza intesa sia come *security* che come *safety*, sia come *sécurité* che come *sûreté*; mentre in italiano disponiamo di un solo termine, "sicurezza", in certa misura oggi affiancato dall'espressione "sicurezza urbana"); e a due categorie di intervento, la gestione e regolamentazione (in cui rientrano il vandalismo, l'abbandono dei rifiuti, la compromissione del decoro urbano, gli atti di disturbo nella città), e la pianificazione in senso più proprio (in cui rientrano il degrado urbano e gli interventi sugli insediamenti abusivi).

In entrambe le categorie di intervento le relative azioni possono agire con effetti diretti e indiretti. Riuscire a gestire efficacemente lo spazio pubblico, a conservarne caratteri qualitativi e funzionali, riducendo o eliminando le manifestazioni di inciviltà e illegalità (e violenza) diffuse, di cui i diversi fenomeni sopra indicati sono espressione, vuol dire infatti sì migliorare la sicurezza implicita e la qualità urbana nel senso detto (azione diretta) ma anche (azione indiretta) promuovere il senso di appartenenza degli abitanti a quegli spazi e a quella parte di città e sperare di ridurre le ragioni di discriminazione sociale tra parti di città, vale a dire, semplificando, tra città bella e città brutta, tra città ricca e città povera. Per questa via si può perseguire l'obiettivo complessivo dell'indebolimento delle motivazioni al vandalismo, all'incuria e all'inciviltà, ed è possibile altresì rafforzare la propensione e l'abitudine all'uso degli spazi e dei servizi di uso collettivo da parte di un numero maggiore di abitanti e cittadini, incoraggiati appunto da una migliore condizione qualitativa, in modo che in-

18. Cfr. *Guide des études de sûreté et de sécurité publique dans les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de construction*, La documentation Française, 2007. Questo approccio è illustrato in Le Calloch M., *La démarche de la ville de Lyon en matière de prévention de la malveillance par l'urbanisme et la conception des batiments*, (in Frattasi B., Ricci M., Santangelo S., *Costruire la sicurezza...*, cit.).

19. Sebbene riguardi la sicurezza urbana da altro punto di vista, ma comunque a proposito delle diverse tecniche e strumenti da integrare nell'azione complessiva delle amministrazioni locali, in un'ottica complessiva può essere utile tenere presenti le critiche alle grandi dotazioni di apparecchiature per la videosorveglianza di cui alcune città europee si sono dotate. Ad esempio quelle di Fiasco M. in «Prevedere e governare il rischio nell'organizzazione della città» (in Frattasi B., Ricci M., Santangelo S., *Costruire la sicurezza...*, cit.), a proposito delle tecnologie della security nel Regno Unito.

fine si produca e rafforzi quel presidio sociale informale che a sua volta permetterebbe di mantenere in essere questo ciclo virtuoso, secondo il modello che la felice e notissima espressione di Jane Jacobs felicemente riassume, quello degli *street eyes*<sup>20</sup>.

Nel secondo caso, in cui rientrano il degrado urbano e gli interventi sugli insediamenti abusivi, siamo invece nel campo più proprio della pianificazione urbana. Abbiamo già accennato a strumenti che, prima di tutto sulla base di una diversa domanda, a partire dagli anni '90 del Novecento sono dedicati alla riqualificazione di parti anche consistenti delle città, che da allora crescono meno quanto a popolazione. Più in generale sono gli strumenti appartenenti alla famiglia dei cosiddetti programmi complessi, che declinati a livello regionale avrebbero dovuto assicurare un grado più elevato di qualità urbana in quartieri e zone urbane caratterizzati da degrado. Anche in questo caso gli effetti dell'azione urbanistica saranno tanto diretti che indiretti, nel senso sopra detto, e tanto più efficaci quanto più adeguato al contesto sarà il progetto di riqualificazione e di riconnessione urbana funzionale e morfologica (aspetto, quest'ultimo, centrale, in particolare nelle grandi città), meglio ancora se accompagnato da interventi sulle problematiche sociali (ad esempio nei Contratti di Quartiere). Per l'edificazione abusiva (o ex abusiva) valgono sostanzialmente le stesse considerazioni<sup>21</sup>.

Nel complesso, infine, bisogna considerare che questi processi di riqualificazione in certa misura sono solo innescati dagli strumenti urbanistici; anche dopo la loro attuazione, infatti, andranno sostenuti per il tempo necessario al consolidamento del miglioramento della vivibilità e delle mutate condizioni strutturali perseguite, attraverso adeguate forme di gestione urbana attiva.

In conclusione, volendo stare strettamente al tema ordinanze e pianificazione, potremmo dunque intravedere una potenziale sequenza virtuosa nell'azione complessiva delle amministrazioni per accrescere la sicurezza urbana in particolare nelle parti di città più degradate e insicure: ordinanze (quando necessarie), pianificazione e attuazione (se opportuno, ancora integrate da ordinanze, con la funzione appunto di accompagnamento), regolamentazione, gestione.

20. Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane, Edizioni di Comunità, 2000.

21. E c'è, poi, quanto la pianificazione urbana deve fare attraverso i piani di settore. Al riguardo, il problema dell'abbandono dei rifiuti, già ricordato, non può che trovare soluzione appunto in strumenti ad hoc, propri della pianificazione (e programmazione) urbana.

## Capitolo 4

# I regolamenti di polizia urbana nell'evoluzione delle politiche locali della sicurezza: criticità e prospettive

### 4.1 Gli interventi giurisprudenziali sulle ordinanze sindacali ex art. 54 ed il nuovo interesse verso i regolamenti di polizia urbana

La sentenza n. 115/2011 della Corte Costituzionale ed i ripetuti interventi "demolitori" della giurisprudenza amministrativa nei confronti delle ordinanze sindacali emanate ai sensi del novellato art. 54 del TUEL, hanno determinato una "nuova attenzione" verso lo strumento dei regolamenti locali ed in particolare verso i regolamenti di polizia urbana.

Per la verità, già prima della citata sentenza della Corte Costituzionale, una parte autorevole della dottrina aveva sottolineato la mancanza di armonizzazione delle ordinanze sindacali "a carattere ordinario" introdotte dalla nuova normativa del "pacchetto sicurezza 2008", con le norme dettate dagli stessi Comuni nei propri regolamenti (di igiene, del commercio, di edilizia ed in particolare di polizia urbana), evidenziando una *sovrapposizione* tra strumenti diversi che determinava questioni non solo di funzionalità, ma anche di legittimità<sup>1</sup>. Con tali ordinanze infatti il sindaco (nella sua qualità di ufficiale di Governo), intervenendo a disciplinare situazioni con carattere permanente, conferiva ai provvedimenti un contenuto sostanzialmente regolamentare, come tale spettante al Consiglio Comunale; si è parlato al riguardo di *sposta-*

1. Così Vandelli L., *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana* relazione al Convegno "Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n.125 ed il decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008", organizzato dalla Prefettura di Bologna e dalla SPISA Scuola di specializzazione in Studi sull'Amministrazione dell'Università di Bologna, Bologna 25 settembre 2008; consultabile on-line all'indirizzo [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

Nello stesso senso cfr., fra gli altri: Maggiora E., *Le nuove ordinanze di necessità del Sindaco*, «Nuova Rassegna», n. 2/2009; Cardilli M., *Il potere di ordinanza del Sindaco ex articolo 54 del Decreto Legislativo n. 267/2000 nelle disposizioni modificate dal c.d. "pacchetto sicurezza*, in «Amministrativamente» Rivista elettronica di diritto e pratica delle amministrazioni pubbliche, n. 2/2009, [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com); Bonetti P., *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, «Le Regioni», a. xxxviii, n. 1-2, febbraio-aprile 2010; Italia V., *Dubbi di legittimità sulle ordinanze d'urgenza dei sindaci*, «Il Sole24Ore», 3 novembre 2010.

Contra: Caia G., *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: l'assetto delle competenze e il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, relazione al Convegno "Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n.125 ed il decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008", organizzato dalla Prefettura di Bologna e dalla SPISA Scuola di specializzazione in Studi sull'Amministrazione dell'Università di Bologna, Bologna 25 settembre 2008; consultabile on-line all'indirizzo [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

mento del baricentro politico-amministrativo dell'Ente locale<sup>2</sup>, nonché, con espressione di particolare efficacia, di “strappo distruttivo della regolamentazione locale”<sup>3</sup>.

D'altra parte, nell'ambito di una delle prime e più significative occasioni di confronto fra studiosi e rappresentanti delle istituzioni, successive al DM 5 agosto 2008, era stata evidenziata la necessità di sviluppare un approfondimento proprio sui possibili contenuti di un nuovo modello di regolamento di polizia urbana<sup>4</sup>, adeguato alle esigenze che stavano alla base della nuova normativa in materia di sicurezza, anche mediante l'attivazione di un Tavolo congiunto tra ANCI e Ministero dell'Interno.

Sul fronte giurisprudenziale, la problematica del rapporto tra ordinanze sindacali di sicurezza e regolamenti locali di polizia urbana era emersa fin dalla prima vicenda delle ordinanze del sindaco di Firenze contro i lavavetri<sup>5</sup>, per trovare poi ampio sviluppo nella fondamentale Ordinanza n. 40/2010 con cui il TAR Veneto ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4<sup>6</sup>. In essa si afferma infatti che “il Sindaco finisce per poter attrarre alla propria competenza, ad libitum, qualsiasi ambito riservato alla competenza dei regolamenti consiliari (quali il regolamento di polizia urbana). Sotto questo profilo, il potere normativo all'esame, libero perché solo finalisticamente orientato, essendo attribuito ad un organo amministrativo monocratico, il Sindaco quale ufficiale di governo, per sua natura non contempla la possibilità di sottoporre il processo decisionale ad un trasparente confronto pubblico nell'ambito di un organo collegiale elettivo e rappresentativo, e ciò finisce per contraddire, negandone valore ed utilità, il principio pluralista, che è principio fondamentale del vigente ordinamento costituzionale”.

2. Così Italia V., *Il Sindaco-Sceriffo ed il baricentro politico amministrativo dell'Ente locale*, «Nuova Rassegna», 2008, n. 16, p. 1617.

3. Napolitano G., *Le nuove ordinanze del sindaco*, Maggioli, Rimini, 2008, pag. 37, che estende il riferimento dello “strappo” alle prerogative dirigenziali.

4. Cfr. Zanonato F. (Responsabile ANCI delle politiche della sicurezza urbana), *I comuni italiani e le nuove possibilità di intervento in materia di sicurezza urbana*, relazione al Convegno “Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n.125 ed il decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008”, organizzato dalla Prefettura di Bologna e dalla SPISA Scuola di specializzazione in Studi sull'Amministrazione dell'Università di Bologna, Bologna 25 settembre 2008.

5. Cfr. Busatta L., *Le ordinanze fiorentine contro i lavavetri*, «Le Regioni», a. xxxviii, n. 1-2, febbraio-aprile 2010. Anche se poi tale problematica non viene recepita espressamente nelle motivazioni dei provvedimenti emanati dalla magistratura al riguardo (Cfr.: Tribunale penale di Firenze, decreto di archiviazione n. 10834/2007 del GIP, disponibile sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); T.A.R. TOSCANA, SEZ. II – Sentenza 27 agosto 2008, n. 1889).

6. TAR VENETO, SEZ. III – Ordinanza 22 marzo 2010, n. 40; al riguardo vedi W. Giulietti, *I limiti all'attribuzione del potere di ordinanza nuovamente al vaglio della Corte costituzionale*, in Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti - n.00 del 02.07.2010. Per altri riferimenti giurisprudenziali alla problematica del rapporto tra ordinanze sindacali e regolamenti locali cfr.: T.A.R. VENETO, SEZ. III – Sentenza 17 agosto 2009, n. 2327; TAR LOMBARDIA-MILANO, SEZ. III – Sentenza 6 aprile 2010, n. 981; e da ultimo TAR CALABRIA-CATANZARO, SEZ. I – Sentenza 24 maggio 2011, n. 778.

La tematica dei regolamenti locali di polizia urbana si è poi confermata come uno degli elementi centrali del dibattito sugli effetti della sentenza n. 115/2011 della Corte Costituzionale e sulle possibili prospettive di atti di regolazione di competenza comunale in materia di sicurezza urbana.

Significative al riguardo le posizioni assunte da ANCI nel documento orientativo diffuso pochi giorni dopo l'emanazione della sentenza suddetta<sup>7</sup>. Da un lato, con riferimento ai provvedimenti sindacali adottati sulla base della previsione abrogata, viene evidenziata “l'utilità di verificare se le ordinanze nulle in seguito alla pronuncia di illegittimità rientrano in materie e casi disciplinati con *regolamenti comunali*. In tal caso il provvedimento può essere riadattato utilizzando quale base normativa il regolamento comunale”<sup>8</sup>. Dall'altro lato, si individua una possibile prospettiva normativa conforme agli indirizzi della Corte Costituzionale, consistente nell'inquadrare la sicurezza urbana quale funzione fondamentale del comune (e quindi non più quale funzione assegnata al sindaco in qualità di ufficiale di governo), disciplinarne con legge l'ambito di applicazione, rimettendo “ad apposito regolamento comunale in materia di sicurezza urbana la relativa disciplina di dettaglio, fermo restando l'esercizio del potere di ordinanza sindacale extra ordinem”.

#### 4.2 Riferimenti normativi ed inquadramento sistematico dei regolamenti comunali di polizia urbana

Considerata l'importanza assunta dal ruolo dei regolamenti comunali di polizia urbana in questa fase delle politiche locali di sicurezza, si ritiene utile evidenziare sinteticamente i tratti essenziali dell'inquadramento storico-sistematico di questi regolamenti nel nostro ordinamento.

Per ritrovare le “radici” dei regolamenti comunali di polizia urbana, si deve necessariamente risalire alla vecchia legislazione comunale e provinciale dei primi decenni del '900. In particolare il riferimento è al R.D. 12 febbraio 1911, n. 297, con cui fu approvato il Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale del 1908, ma che rimase in vigore come disciplina regolamentare anche per il r.u. legge comunale e provinciale n. 383 del 1934, fino poi all'abrogazione disposta – *potremmo dire dopo quasi ottanta anni di onorato servizio* – dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali (e confer-

7. ANCI (a cura di Veronica Nicotra), “Nota orientativa riguardante gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 115 del 04/04/2011 in materia di ordinanze del sindaco adottate ai sensi dell'articolo 54 del TUEL”, 13.4.2011.

8. Non appare conforme a tale orientamento, la mera trasposizione all'interno dei regolamenti comunali dei contenuti delle ordinanze adottate sulla base della previsione abrogata.

mata dal TUEL n. 267/2000)<sup>9</sup>. Resta comunque interessante la lettura del testo dell'art. 109 del R.D. n. 297/1911 sui regolamenti di polizia urbana (l'art. 110 era poi dedicato ai regolamenti di polizia rurale), sia perché non è infrequente ritrovarne l'impianto base nell'articolato dei regolamenti ancora in uso in vari comuni (pur con molteplici – ed inevitabili – modifiche ed integrazioni), ma anche per l'“attualità” di alcuni contenuti normativi rispetto alle materie oggetto dei recenti provvedimenti sindacali in materia di sicurezza urbana<sup>10</sup>.

Ancora in linea con la normativa suddetta, un riferimento esplicito ai regolamenti di polizia urbana si trova nell'art. 21 del D.P.R. n. 616/1977 (Art. 21 – Regolamenti comunali. Il presidente della giunta regionale trasmette al commissario del Governo copia dei regolamenti comunali in materia di polizia urbana e rurale e degli eventuali atti di modifica degli stessi, dopo che essi siano divenuti esecutivi); l'art. 18 dello stesso D.P.R., specifica inoltre che “le funzioni amministrative relative alla materia polizia locale urbana e rurale concernono le attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali”. La “polizia locale urbana e rurale” cui fa riferimento il D.P.R. n. 616/1977 corrispondeva peraltro alla materia “polizia locale urbana e rurale” prevista nel testo originario dell'art. 117 della Costituzione, poi sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha riformato complessivamente il Titolo v.

La vicenda dei regolamenti comunali - com'è stato giustamente osservato<sup>11</sup> – “è restata essenzialmente immutata fino all'entrata in vigore della L. 142/1990 che,

9. Né la legge n. 142/1990, né il successivo TUEL n. 267/2000, contengono riferimenti espliciti ai regolamenti di polizia urbana.

10. Art. 109 – «I Comuni, con regolamenti di polizia urbana, stabiliscono norme:

1° per gli esercizi di vendita dei generi annonari;

2° per le mète o calmieri dei generi annonari di prima necessità, da imporsi temporaneamente quando le circostanze locali e le consuetudini ne giustificano l'opportunità;

3° per la nettezza dell'abitato e dei cortili interni delle case; circa il modo e il tempo di costruire, mantenere e spurgare i luoghi e depositi immondi;

4° per lo sgombero delle immondizie e della neve dalle vie e da altri luoghi pubblici, e per l'innaffiamento di tali luoghi e vie;

5° per mantenere la libera circolazione nei luoghi pubblici e per regolare il corso pubblico;

6° per vietare il passaggio in certi luoghi o in certe ore dei veicoli o degli animali, quando ne sia dimostrata la necessità, salvo quanto è stabilito per i velocipedi dal regolamento 16 dicembre 1897, n. 540, e per le automobili e i motocicli, dal regolamento di polizia stradale 8 gennaio 1905, n. 24, e dal regolamento 29 luglio 1909, n. 710, per i veicoli a trazione meccanica senza guide di rotaie; per determinare gli spazi per le fiere, i mercati e i giuochi pubblici, senza pregiudizio dei diritti delle proprietà circostanti;

7° per i bagni in luogo pubblico;

8° per la custodia e circolazione degli animali incomodi o pericolosi;

9° per il cumulo, il deposito e la custodia delle materie accendibili; circa le altre cautele necessarie per evitare gl'incendi, tanto nell'abitato che nelle campagne, e i provvedimenti relativi alla loro pronta estinzione;

10° per l'esercizio delle professioni e dei mestieri rumorosi o altrimenti incomodi.

Possono pure coi regolamenti stessi dettar norme per impedire l'abuso del suono delle campane e per il servizio dei portieri.

È altresì in facoltà dei Comuni di provvedere ad altri oggetti consimili a quelli indicati nel presente articolo, che non siano già regolati dalle leggi o dai regolamenti generali».

11. Napolitano G., op. cit., pag. 39 ss.

avviando lo scardinamento della legislazione ‘uniforme’ ha, quanto meno in linea di principio, sovvertito la logica posta alla base della potestà regolamentare”: questa infatti, in coerenza con l'affermazione del principio fondamentale di autonomia dei comuni (“Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”<sup>12</sup>), non risulta più circoscritta in materie ed ambiti prestabiliti da una pluralità di norme primarie che di volta in volta “autorizzano” l'emanazione dei regolamenti, ma trova con la riforma del '90 un fondamento normativo generale<sup>13</sup> e si può estendere a tutte le finalità e le funzioni ritenute utili per la cura degli interessi e per lo sviluppo della comunità locale, purché – occorre sottolinearlo sin d'ora – nel rispetto della legge e dello Statuto. In tal senso, la connessione della potestà regolamentare locale alla titolarità delle funzioni dell'ente si pone come uno degli elementi più significativi della riforma delle autonomie locali<sup>14</sup>, in stretta relazione all'affermazione del principio di sussidiarietà<sup>15</sup>.

Tornando a focalizzare l'attenzione sul tema specifico in trattazione, si può osservare che a partire dalla fine degli anni '80 si è progressivamente affermata, con il contributo determinante della Corte Costituzionale, un'interpretazione storico-evolutiva della nozione di “polizia locale urbana e rurale”, per cui “essa non configura di per sé una materia autonoma (...), bensì ha carattere accessorio e strumentale rispetto alle singole materie cui di volta in volta inerisce”<sup>16</sup>. Si ha pertanto una progressiva assimilazione alla nozione di “polizia amministrativa locale” intesa come funzione strumentale, che ha trovato poi ulteriore raccordo sistematico nella legislazione sul c.d. “federalismo amministrativo”.

Il D.Lgs 31.3.1998, n.112, nello stabilire la distinzione tra “ordine pubblico e sicurezza pubblica” e “polizia amministrativa locale”, non richiama la materia della “polizia locale urbana e rurale”. All'art. 159, primo comma, definisce invece la nozione di *polizia amministrativa regionale e locale*, identificandola

12. Così recitava l'art. 2, comma 2 della L. 142/1990, ripreso integralmente nell'art. 3, comma 2 del D.Lgs. n. 267/2000.

13. Si tratta dell'art. 5 della L. 142/1990, successivamente recepito nell' art. 7 del D.Lgs. n. 267/2000.

14. Sul punto cfr. ancora Napolitano G., op. cit., pag. 41, ove si evidenzia l'importanza che viene ad assumere la titolarità della disciplina delle funzioni dell'ente come “area d'esplosione” della potestà regolamentare comunale. Per un'ampia trattazione del principio di autonomia e della potestà regolamentare degli enti locali, si rinvia a Caringella F., Romano F., Giuncato A., *L'ordinamento degli enti locali. Commentario al Testo Unico*, editore Ipsoa, 2007, pagg. 31 ss. e 91 ss.

15. Occorre peraltro osservare che nella giurisprudenza amministrativa – come cercheremo di puntualizzare più avanti con riferimento ai regolamenti di polizia urbana – è spesso prevalso un orientamento rigido nell'affermazione dei limiti formali della potestà regolamentare locale. D'altra parte, dopo la riforma del 1990, l'attenzione della dottrina e delle istituzioni è stata a lungo “monopolizzata” dalla elaborazione degli statuti degli enti locali e dalle questioni scaturite dai nuovi rapporti tra Consiglio e Giunta, tra organi politici e dirigenti, trattandosi appunto di tematiche e questioni del tutto nuove.

16. Corte Costituzionale, Sentenza 23 marzo-7 aprile 1995, n. 115; cfr. anche la precedente Sentenza 25 febbraio 1988, n. 218.

nell'insieme delle "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 "polizia amministrativa locale" ha trovato poi espresso riconoscimento nella nuova stesura dell'art. 117 della Costituzione, conseguente alla riforma del Titolo v attuata dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001, in cui tale materia (comma 2, lett. h) viene riservata alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, ferma restando la spettanza allo Stato della materia afferente l'ordine pubblico e la sicurezza.

Ed è significativo ricordare a questo punto che la suddetta Legge di riforma n. 3/2001 ha modificato anche il comma 6 dell'art. 117, conferendo una copertura costituzionale alla potestà regolamentare dei comuni: "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

Quindi, come è stato evidenziato, "il nuovo impianto costituzionale, che ha riconosciuto autonomo rilievo alla polizia amministrativa locale, avrebbe consentito di inquadrare anche il tema della sicurezza urbana in una prospettiva, sia in ordine al titolo della competenza che al suo stesso ambito contenutistico, profondamente diversa da quella che emerge dal nuovo art. 54 del Tuel"<sup>17</sup>; consentendo, in particolare, di far emergere un ruolo proprio degli enti locali nella predisposizione ed attuazione di strumenti (tra cui anche i regolamenti comunali) e misure idonee a fronteggiare le problematiche di sicurezza urbana, pur nel rispetto delle altre sfere di competenza e nell'ambito di un necessario coordinamento con gli altri livelli di governo del territorio.

Le scelte adottate dal legislatore con la riforma dell'art. 54 del TUEL e con il DM 5 agosto 2008 sono andate invece in altra direzione: con l'attribuzione dei nuovi poteri al sindaco nella sua veste di ufficiale di governo (quindi di fatto sotto il controllo del prefetto), e l'attrazione della sicurezza urbana nell'ambito della "tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica", che, come *significativamente* ribadito nelle premesse del decreto ministeriale, è riservata alla competenza esclusiva dello stato, ad esclusione della polizia amministrativa locale.

Tali scelte normative hanno poi costituito oggetto delle recenti decisioni della Corte Costituzionale (sentenze n. 196/2009 e n. 226/2010) in cui si afferma come conseguente e doverosa l'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza

17. Aa.Vv., *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana* – 2 ediz., Roma, settembre 2009, p. 57.

urbana", come attività finalizzata alla prevenzione e repressione dei reati e non invece allo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa locale.

In prospettiva "*de iure condendo*", si ritiene quindi di poter evidenziare l'esigenza che lo strumento dei regolamenti comunali di polizia urbana trovi idonea considerazione e collocazione nell'ambito di un – ormai indispensabile – intervento legislativo organico (anche se non necessariamente costituito da un unico provvedimento), che metta a sistema l'intera materia della sicurezza urbana e dei rapporti fra sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, ridefinisca l'assetto delle competenze e delle relative responsabilità fra Stato, regioni ed enti locali, inserendo in tale contesto un effettivo ed adeguato riconoscimento del ruolo della Polizia locale. Come noto è attualmente in corso l'iter di provvedimenti che potrebbero dare risposte significative alle esigenze appena descritte: ci si riferisce in particolare al disegno di legge Barbolini-Saia "Norme di indirizzo in materia di politiche integrate per la sicurezza e la polizia locale" (AS 272 e abb.) ed alla c.d. "Carta delle autonomie locali". Ma in tale prospettiva di riforma si ritiene debbano considerarsi maturi i tempi per estendere l'intervento del legislatore anche ad altri settori dell'ordinamento, a partire da una "rivisitazione" complessiva degli istituti e delle materie disciplinate nel Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) del 1931; un testo normativo approvato ottanta anni fa<sup>18</sup> che ha subito nel tempo numerosi "aggiustamenti", ma che evidenzia ancora i difetti connessi alla sua impostazione originaria.

Ritornando ad una prospettiva d'indagine *de iure condito*, le scelte contenute nei recenti interventi del legislatore in materia di sicurezza urbana, anche alla luce delle statuizioni e dei criteri ermeneutici affermati nelle conseguenti decisioni della Corte Costituzionale, non consentono di individuare come *nuova fonte legittimante* dei regolamenti comunali di polizia urbana le disposizioni del "pacchetto sicurezza" del 2008 (modifica dell'art. 54 TUEL e DM 5 agosto 2008). Infatti, come abbiamo visto, tali disposizioni sono dirette a disciplinare le attribuzioni del *Sindaco quale ufficiale di governo* in materia di sicurezza pubblica: si tratta di attribuzioni assegnate dalla legge al sindaco per lo svolgimento di funzioni di competenza statale (così recita anche la rubrica dell'art. 54) e non come organo esponenziale della comunità locale; disposizioni normative quindi che non appaiono idonee a costituire fondamento giuridico dei regolamenti di competenza del Consiglio comunale. La Corte Costituzionale (con le citate sentenze n. 196/2009 e n. 226/2010) ha poi precisato che, nonostante "l'apparente ampiezza" della definizione di sicurezza urbana contenuta nel decreto ministeriale, i poteri esercitabili dai Sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 del novellato art. 54 TUEL, "non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei

18. Con riferimento, proprio in quanto Testo unico, ad una normativa ancora precedente.

reati” e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa. Pertanto, appaiono non immuni da censure anche ipotesi di mera “trasposizione” all’interno dei regolamenti di polizia urbana, del contenuto delle ordinanze non contingibili ed urgenti adottate sulla base della previsione dell’art. 54 comma 4, poi parzialmente abrogata dalla Sentenza n. 115/2011.

Per l’inquadramento sistematico dei regolamenti comunali di polizia urbana nell’ordinamento vigente, si conferma invece l’importanza della nozione di *polizia amministrativa locale* definita nel già citato art. 159 del D.Lgs n.112/1998 e recepita a livello costituzionale nell’art. 117 (comma 2, lett. h) conseguente alla riforma del Titolo v.

Tale affermazione trova poi pieno sviluppo mediante una lettura del suddetto art. 159 in combinato disposto con l’art. 1, secondo comma, dello stesso D.Lgs. n. 112 del 1998, ai sensi del quale, “salvo diversa espressa disposizione del presente decreto legislativo, il conferimento comprende anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all’esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, quali fra gli altri, quelli di programmazione, di vigilanza, di accesso al credito, di polizia amministrativa, nonché l’adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge”.

Alla luce di tale disposizione generale va letto anche l’art. 158, secondo comma, in cui si afferma che le regioni e gli enti locali sono titolari delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite, attribuite o delegate. Viene cioè espressamente stabilito dal legislatore, come principio fondamentale, il carattere accessorio e strumentale della “funzione di polizia amministrativa” rispetto ad ogni funzione amministrativa esercitata dall’ente competente, ponendosi appunto come strumento necessario alla realizzazione degli interessi pubblici perseguiti. Un principio, la cui portata generale si integra con quella del *principio di sussidiarietà*, secondo il quale le funzioni devono essere assegnate ai livelli istituzionali più vicini alle esigenze della comunità, che ha trovato esplicito riconoscimento nell’art 118 della Costituzione e nel Testo Unico sull’ordinamento degli enti locali (art. 4, comma 3, con esplicito richiamo alla L. n. 59/1997). Sempre in tale prospettiva, rivestono un ruolo fondamentale le norme sulla potestà regolamentare dei comuni: l’art. 7 del TUEL, nel quale, recependo il contenuto della disciplina introdotta dalla L. 142/1990, si afferma che “Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello Statuto, il Comune e la Provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l’organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l’esercizio delle funzioni”<sup>19</sup>;

19. L’art. 42, comma 2, attribuisce poi al Consiglio comunale la competenza per l’approvazione dei regolamenti quali atti fondamentali, ad eccezione dei “regolamenti degli uffici e dei servizi” la cui competenza

l’art. 117, comma 6, della Costituzione, che, a seguito delle modifiche conseguenti alla riforma del Titolo v, ha conferito una copertura costituzionale a questa fonte normativa locale: “I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”. Anche i regolamenti di polizia urbana trovano quindi fondamento in questa generale potestà regolamentare attribuita ai comuni nell’ordinamento vigente<sup>20</sup>.

A conclusione del percorso di inquadramento sistematico intrapreso, nella normativa vigente troviamo un’altra nozione che occorre prendere in considerazione, sotto il profilo delle possibili interrelazioni con gli altri concetti fin qui esaminati: la nozione di “polizia locale” e quella connessa di “funzioni di polizia locale”. La formula “polizia locale” viene utilizzata nella legislazione nazionale e regionale con riferimento sia all’aspetto oggettivo-funzionale (funzioni di polizia locale) e sia all’aspetto soggettivo-organizzatorio (strutture di polizia locale, unificando in quest’accezione più recente, le strutture di polizia municipale e di polizia provinciale). Nella legislazione nazionale la formula “funzioni di polizia locale” è utilizzata nell’art. 1 della legge quadro sull’ordinamento della polizia municipale n. 65/1986 e, dopo oltre vent’anni, la ritroviamo nella normativa inerente l’individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e la determinazione dei fabbisogni standard per l’attuazione del federalismo fiscale<sup>21</sup>. In verità, in entrambi i casi, il legislatore nazionale non definisce direttamente i contenuti di tali funzioni, mentre alcune indicazioni – peraltro eterogenee – si ricavano dalla legislazione regionale.

Ci sembra comunque che, pur tenendo conto dei tempi e dei contesti diversi delle norme in questione, sia possibile pervenire ad una nozione ampia delle “funzioni di polizia locale”, *compatibile* con l’impostazione sistematica sopra delineata. Nel senso che, in base all’ordinamento vigente, nelle “funzioni di polizia locale” si comprendono: le funzioni di polizia amministrativa locale, con i contenuti direttamente connessi alle competenze dell’ente locale, sopra evidenziati in riferimento allo strumento regolamentare; le funzioni di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, che il personale della polizia locale svolge nei casi e con le modalità stabilite dalla legge dello Stato; le ulteriori funzioni indi-

è attribuita alla Giunta comunale ai sensi dell’art. 48, comma 3, dello stesso D.Lgs. n. 267 del 2000, nel rispetto peraltro dei criteri generali in materia stabiliti dal Consiglio.

20. Sul punto, pare interessante ricordare l’intervento di un autorevole studioso pubblicato prima che si sviluppasse il dibattito sulle novità normative del “pacchetto sicurezza” del 2008; cfr.: Italia V., *Bisogna cambiare i regolamenti*, «il Sole24Ore», 31 Agosto 2007

21. Cfr.: L. 5.5.2009, n. 42 recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione” (art. 21); Decreto Legislativo 26.11.2010, n. 216 recante “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province” (art. 3).

viduate nelle leggi regionali ai sensi dell'art.117, comma 2, lett. h) della Costituzione, quali, ad esempio<sup>22</sup>, il prestare opera di soccorso nelle pubbliche calamità o disastri e collaborare ai servizi e alle operazioni di protezione civile di competenza dell'ente di appartenenza<sup>23</sup>. L'elemento omogeneo caratterizzante tale complesso di funzioni, resta nel fatto che esse si svolgono nell'ambito territoriale dell'ente locale. Si ritiene peraltro che le ultime due tipologie di funzioni sopra elencate, trovino la loro corretta collocazione all'interno dei regolamenti per la disciplina dei Corpi e dei servizi di polizia locale previsti dagli artt. 4 e 7 della legge-quadro n. 65/1986 e non invece nei regolamenti di polizia urbana in trattazione.

### 4.3 Processo decisionale, finalità ed ambiti di disciplina dei regolamenti di polizia urbana: note di approfondimento

Il quadro normativo sopra descritto nei passaggi essenziali della sua evoluzione, rende problematica una categorizzazione, anche sommaria, dei contenuti ascrivibili ai regolamenti comunali di polizia urbana. Un'analisi empirica svolta a campione sui regolamenti in uso in vari comuni italiani<sup>24</sup>, evidenzia una situazione di forte eterogeneità che, se da un lato può considerarsi espressione di autonomia locale, dall'altro sconta comunque il permanere nel quadro normativo dei nodi irrisolti inerenti il controverso rapporto tra sicurezza pubblica, sicurezza urbana e polizia amministrativa locale, rimarcando l'esigenza di un intervento organico di riforma.

Allo stato attuale infatti, non sono rari i casi in cui si trovano ancora in uso regolamenti di polizia urbana, approvati in base alla vecchia legislazione comunale e provinciale, all'interno dei quali risultano stratificate norme dal contenuto ormai anacronistico<sup>25</sup>, intere parti espressamente abrogate o comunque incompatibili con la legislazione di settore sopravvenuta (ad esempio in materia di circolazione stradale, commercio, tutela ambientale), insieme a norme o gruppi di norme più recenti inserite per la disciplina di nuovi aspetti emergenti della vita delle comunità locali (come, ad esempio, le attività di phone center ed internet point). In molti altri casi, a seguito di innovazioni normative statali o regionali con attribuzione di nuove funzioni di polizia amministrativa agli enti lo-

22. Cfr.: art. 2 della L.R. Toscana n. 12/2006"; art. 14 L.R. Emilia-Romagna n. 24/2003.

23. Un riscontro di tale nozione ampia delle "funzioni di polizia locale" è ricavabile dal contenuto del "Questionario FCo2U - Funzioni di Polizia Locale" inviato ai Comuni per la determinazione dei fabbisogni standard ai sensi degli artt. 3 e 4 del citato D.Lgs. n. 216/2010

24. Sarebbe peraltro utile estendere la ricerca sui regolamenti comunali di polizia urbana, strutturando una banca dati analoga a quella organizzata per le ordinanze sindacali.

25. Si leggono divieti - formalmente ancora vigenti - di schiacciare la frusta per chi conduce barrocci nel centro abitato o di accendere o spengere i fanali pubblici (... si presume alimentati ad olio o a gas).

cali, da parte di quest'ultimi si è scelto di procedere all'approvazione di nuovi regolamenti specifici (ad esempio in materia di custodia e tutela degli animali, impianti e mezzi pubblicitari, occupazioni di suolo pubblico, ecc.), anziché integrare i regolamenti di polizia urbana esistenti.

Più in generale si può osservare<sup>26</sup> che, successivamente alla riforma del 1990, nei comuni non si è sviluppata una fase di revisione complessiva dei regolamenti di polizia urbana, nonostante il dato formale dell'abrogazione della vecchia legislazione comunale e provinciale di riferimento<sup>27</sup> e nonostante che l'approvazione dei nuovi statuti comunali avesse reso quanto meno opportuno<sup>28</sup> tale operazione.

Sulla situazione sopra descritta, si è inserito il legislatore con il pacchetto sicurezza 2008 che, come abbiamo visto, introducendo le nuove ordinanze sindacali ("anche" non contingibili ed urgenti) di sicurezza urbana e fissando la definizione di tale materia ha, almeno in parte, "invaso" il campo di azione dei regolamenti di polizia urbana, rendendolo più incerto. Ciò, peraltro, ha costituito anche l'occasione per un approfondito dibattito da parte della dottrina ed una corposa produzione giurisprudenziale (anche della Corte Costituzionale), che risultano utili per l'avvio di una nuova e più matura fase di riflessione sulla funzione di questo strumento regolamentare nell'evoluzione delle politiche locali di sicurezza urbana, anche nella prospettiva di un progetto organico di riforma. Mancando comunque i presupposti, nell'attuale "stato di fatto e di diritto" come sopra descritto, per enucleare un modello uniforme di regolamento, ci sembra utile nell'ottica di questo lavoro prendere in considerazione alcuni aspetti che assumono particolare rilevanza nel percorso di elaborazione di un regolamento di polizia urbana ed approfondire alcune problematiche attinenti i contenuti della regolamentazione su cui maggiormente si è sviluppato il dibattito.

#### 4.3.1 Metodi e strumenti per la redazione delle norme

È sempre più diffusa la consapevolezza dell'importanza di rispettare "standard di qualità" nella produzione di atti normativi (drafting<sup>29</sup>); soprattutto nell'ultimo decennio, sono state adottate a tal fine specifiche direttive ed in taluni casi veri e propri "manuali" a supporto dell'attività di organi legislativi ed esecutivi sta-

26. Sempre nei limiti della verifica empirica effettuata.

27. Il R.D. 12 febbraio 1911, n. 297, come abbiamo visto, è stato abrogato dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, sull'ordinamento delle autonomie locali.

28. Oltre che conforme alla previsione ex art. 5 della L. 142/1990, successivamente recepito nell' art. 7 del D.Lgs. n. 267/2000.

29. Il termine *drafting* proviene dall'inglese *to draft*, che significa preparare una bozza, stendere la prima copia e viene comunemente usato per indicare appunto l'attività volta a redigere testi normativi, tradurre in termini tecnico-giuridici le scelte politiche del legislatore.



tali e regionali<sup>30</sup>. Nel fare rinvio al contenuto di tale significativa produzione<sup>31</sup>, ci preme qui evidenziare che l'applicazione di metodologie e standard di "qualità della normazione" nell'ambito del processo di elaborazione di un regolamento di polizia urbana, assume un valore aggiunto: da un lato, perché corrisponde alla necessità di utilizzare tecniche redazionali che affrontino in modo adeguato le numerose interrelazioni ed interferenze tra le norme in esso contenute e le disposizioni contenute in altre fonti normative statali, regionali e locali; ma anche e soprattutto per il fatto che il regolamento di polizia urbana, per sua natura, si rivolge alla generalità dei componenti la comunità locale, più che ad utenze specifiche e prevalentemente professionalizzate (come, ad esempio, il regolamento edilizio) ed ha pertanto necessità di un linguaggio e di una formulazione in grado di esprimere un insieme di regole quanto più possibile chiaro e comprensibile.

#### 4.3.2 Integrazione interdisciplinare e percorso partecipativo

Il carattere tendenzialmente "aperto" dei possibili ambiti di intervento dei regolamenti di polizia urbana, connesso – come abbiamo visto – al carattere strumentale della funzione di polizia amministrativa locale, rende opportuno che la scelta di procedere all'approvazione di un nuovo regolamento di polizia urbana si sviluppi attraverso un percorso interdisciplinare ampiamente condiviso all'interno dell'ente.

A conferma di quanto sopra, in base ad una verifica empirica sui regolamenti di vari comuni, è possibile individuare una serie di materie disciplinate indifferentemente all'interno dei regolamenti di polizia urbana oppure mediante autonomi regolamenti di settore, spesso approvati successivamente e senza un effettivo coordinamento con la fonte regolamentare precedente. Senza pretesa di esaustività, si possono indicare a titolo esemplificativo le seguenti materie: occupazioni di suolo pubblico, attività commerciale su aree pubbliche, esercizi pubblici, attività rumorose, custodia e tutela degli animali, esecuzione di lavori in sede stradale, verde urbano pubblico e privato, sale giochi, affissioni e impianti pubblicitari. È poi frequente – come abbiamo visto – che, oltre agli atti re-

30. Meno diffuse sono invece le esperienze a livello degli enti locali; cfr. le attività sviluppate dal gruppo di lavoro del Portale <http://www.pacto.it>, Portale per la produzione e l'accesso agli Atti dei Comuni e degli altri enti locali della Toscana.

31. In particolare cfr.: Manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" adottato dalle Regioni italiane (Terza Ediz. 2007); Direttiva Ministro per la funzione pubblica dell'8 maggio 2002 "Direttiva sulla semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi" (in Gazz. Uff. n. 141 del 18 giugno 2002). Cfr. inoltre: <http://www.tecnichenormative.it>, Il Portale del drafting normativo a cura del Prof. Pasquale Costanzo; <http://www.pacto.it>, Portale per la produzione e l'accesso agli Atti dei Comuni e degli altri enti locali della Toscana.

golamentari, siano state adottate ordinanze sindacali ex art. 54 TUEL, precedenti o successive alle modifiche del 2008.

Il processo decisionale finalizzato all'approvazione di un nuovo regolamento di polizia urbana impone quindi di farsi carico della complessità e della trasversalità delle problematiche connesse, strutturando un percorso che superi la settorialità di strutture e servizi dell'amministrazione comunale ed assicuri un'efficace *integrazione tra competenze* diverse. In tal modo, sulla base di una ricognizione complessiva e di un quadro condiviso delle fonti normative locali, potranno essere valutate eventuali interferenze, sovrapposizioni o lacune ed individuate le scelte conseguenti, da inserire all'interno dello stesso regolamento di polizia urbana oppure delle altre fonti normative interessate, attivando in tal caso appositi percorsi decisionali. Se attuata correttamente, tale metodologia di integrazione interdisciplinare contribuisce a semplificare il sistema normativo locale rendendolo più "leggibile" da parte dei destinatari, cittadini ed organi di controllo, e per ciò stesso più efficace. Le concrete modalità attuative saranno naturalmente da calibrare in base alla diversa complessità organizzativa degli enti (costituzione di un apposito gruppo di lavoro, conferenze di servizi, riunioni interdipartimentali, ecc.), ma si ritiene comunque utile che a presidio del percorso in questione sia individuata una figura con un ruolo forte e riconoscibile di coordinamento.

Il regolamento di polizia urbana costituisce uno strumento destinato ad incidere in modo significativo sulla vita sociale di una comunità locale e sulle condizioni di vivibilità di un territorio; contiene precetti e sanzioni che assumono rilevanza diretta per la tutela ed il consolidamento del senso civico della comunità stessa. Per tali motivi, si ritiene importante che il processo decisionale per l'approvazione di un regolamento di polizia urbana sia supportato da un ampio percorso partecipativo finalizzato a coinvolgere le varie componenti della comunità locale: cittadini e loro forme associative, istituzioni scolastiche, categorie economico-sociali, rappresentanze delle comunità straniere, altri stakeholders. Potranno essere organizzate iniziative pubbliche di consultazione e confronto<sup>32</sup>, anche decentrate a livello di frazione o quartiere, finalizzate ad acquisire elementi utili per una individuazione più possibile condivisa dei principali fenomeni su cui intervenire con lo strumento regolamentare, nonché ad informare sui contenuti delle possibili misure sanzionatorie. È probabile che in tal modo si anticipi l'emergere di contrasti o anche conflitti tra gruppi di utenti portatori di interessi diversi (si pensi, solo per fare un esempio, all'ipotesi di disposizioni

32. Non entriamo qui nel merito delle varie tipologie di metodi partecipativi, che vanno dalle più tradizionali conferenze ai focus group, alle nuove tecnologie di e-participation ed e-democracy. Sulla partecipazione si segnala l'innovativa LR Toscana 27 dicembre 2007, n. 69 (Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

volte a limitare gli orari delle attività rumorose); occorre peraltro osservare che tali reazioni conflittuali si sarebbero comunque verificate *ex post*, in una fase in cui la dialettica del dibattito lascia il campo unicamente agli strumenti formali degli esposti e dell'attivazione di contenziosi giudiziari. Si ritiene quindi che portare la rappresentazione ed il confronto degli interessi contrapposti all'interno del processo decisionale, per quanto possa risultare spesso faticoso, riesca a migliorare i contenuti e l'efficacia del provvedimento conclusivo.

Restando in tema, si evidenzia che il percorso partecipativo, oltre alla funzione di migliorare e condividere la "diagnosi" dei fenomeni e la consapevolezza delle possibili misure sanzionatorie, svolge un'altra funzione essenziale: quella di favorire il processo di condivisione dei valori e dei beni giuridici che si intende tutelare attraverso il regolamento di polizia urbana. Ancorare i precetti e le sanzioni che ne costituiranno il contenuto ad un sistema condiviso di valori e finalità, risulta essenziale per rafforzare il senso civico della comunità, nel suo significato pieno e proattivo di senso di appartenenza. In tal modo, il regolamento di polizia urbana si pone come strumento di *sicurezza partecipata*, inserendosi a pieno titolo nel sistema integrato delle azioni e degli interventi attraverso cui vengono implementate le politiche locali di sicurezza urbana.

Parte integrante del processo partecipativo è poi da considerarsi la fase finalizzata a garantire la massima diffusione e conoscenza delle norme del regolamento di polizia urbana, utilizzando strumenti di comunicazione adeguati alle caratteristiche della comunità locale ed alle varie tipologie di utenza: strumenti telematici, avvisi pubblici, distribuzione di opuscoli, uffici di relazione con il pubblico, incontri dedicati nelle scuole e con le categorie economiche, nonché iniziative di informazione/formazione (preferibilmente a carattere congiunto) rivolte agli organi di controllo. Non si fa qui riferimento ad iniziative limitate al solo momento dell'entrata in vigore di un nuovo regolamento, ma all'attivazione di un percorso che si sviluppi nel tempo, in modo da stimolare attraverso la partecipazione attiva, la responsabilizzazione della comunità locale.

### 4.3.3 Finalità, principi, definizioni

La parte iniziale delle fonti normative che pongono discipline sistemiche è tipicamente dedicata alla individuazione di principi generali e finalità ed alla delimitazione del relativo campo di applicazione. Analoga tecnica normativa si riscontra anche nella maggior parte dei regolamenti comunali di polizia urbana, che presentano peraltro una gamma eterogenea di formule e contenuti, dipendente dalle diverse epoche di approvazione degli stessi e da un sistema normativo di riferimento in cui (superato il modello "uniforme" espressione della vecchia legislazione comunale e provinciale) tale potestà regolamentare risulta connessa – come abbiamo visto – al carattere strumentale della funzione

di polizia amministrativa locale. L'intervento del legislatore con il pacchetto sicurezza 2008 e le successive decisioni della Corte Costituzionale, hanno inoltre ulteriormente "arricchito" (o, per meglio dire, confuso) il contesto qui in esame. A quest'ultimo riguardo, rinviando alle considerazioni critiche già svolte in merito all'inquadramento sistematico del decreto ministeriale 5.8.2008, mette conto puntualizzare alcune ulteriori osservazioni sulla definizione di sicurezza urbana che esso esprime. In estrema sintesi si può dire che nell'art. 1 del decreto non c'è alcuna definizione diretta di "sicurezza urbana" in relazione al suo contenuto, ma solo una qualificazione indiretta attraverso il riferimento alle *attività* a sua tutela: la sicurezza urbana è infatti qualificata come "un bene pubblico da tutelare attraverso *attività* poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale".

Ora, appare evidente che le **finalità di miglioramento delle condizioni di vivibilità nei centri urbani, della convivenza civile e della coesione sociale** corrispondono, come è stato puntualmente osservato<sup>33</sup>, ad azioni tipiche delle funzioni amministrative gestite dai comuni, spesso con il contributo economico previsto da apposite leggi regionali<sup>34</sup>; esprimono cioè obiettivi essenziali delle politiche integrate di sicurezza urbana implementate dagli enti locali<sup>35</sup>. E nell'ambito di tali politiche integrate di sicurezza si inseriscono anche i regolamenti di polizia urbana che, quali strumenti normativi diretti alla regolazione delle attività negli spazi collettivi<sup>36</sup>, concorrono al perseguimento delle finalità sopra evidenziate. Ne consegue che tali finalità possono essere ben inserite dai comuni tra i principi fondanti dei regolamenti di polizia urbana nell'esercizio della propria autonomia normativa, ferma restando invece – per i motivi già enunciati in precedenza – la non configurabilità del decreto ministeriale come fonte legittimante dei regolamenti stessi.

L'individuazione delle suddette finalità ha valenza indicativa e, per quanto ritenuta idonea a costituire un quadro di valori coerente per lo strumento rego-

33. Napolitano G., op. cit., pag. 116. Sul punto cfr. anche Pajno A., *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in *La sicurezza urbana* (a cura di A. Pajno), Maggioli Rimini, 2010, p. 40 ss.

34. Si riportano gli estremi di alcune delle leggi regionali cui si fa riferimento: L.R. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003 n. 24; L.R. Lazio 5 luglio 2001 n.15; L.R. Toscana 16 agosto 2001 n.38; L.R. Veneto 7 maggio 2002 n.9; L.R. Umbria 19 giugno 2002 n.12; L.R. Marche 24 luglio 2002 n.11; L.R. Lombardia 14 aprile 2003 n.4; L.R. Piemonte 23 marzo 2004 n. 6; L.R. Campania 13 giugno 2003 n.12.

35. Al riguardo sia consentito rinviare a Ferroni F., *Le politiche di sicurezza urbana: l'evoluzione normativa e la sfida dell'integrazione*, in Aa.Vv., *Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico di Politiche di Sicurezza Urbana*, Fisù, 2006.

36. Tale inquadramento dei regolamenti nelle politiche integrate di sicurezza urbana, trova un riscontro teorico-scientifico nella nozione di "nuova prevenzione" ed in particolare nella categoria della prevenzione situazionale. Su tali argomenti cfr. Selmini R., *La sicurezza urbana*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 222 ss. e la dottrina ivi citata.

lamentare in trattazione, non esclude naturalmente la validità di diverse ed ulteriori formulazioni, considerato anche che si tratta di scelte che coinvolgono primariamente il ruolo della sfera politica.

Qualora sia stato attivato un percorso partecipativo, come sopra descritto, l'elaborazione condivisa delle scelte sui principi fondanti del regolamento ne costituisce sicuramente una fase essenziale. In alcuni casi esaminati, nel contesto dello stesso percorso partecipativo sono stati elaborati veri e propri documenti (variamente denominati: carta etica della città, carta della civile convivenza, ecc.), che contengono enunciazioni programmatiche e di reciproco impegno tra istituzioni e componenti della comunità locale, dirette a favorire l'affermazione e lo sviluppo di valori e comportamenti positivi sul fronte della legalità, del rispetto delle regole e della civile convivenza. Si tratta di documenti al cui contenuto non si può attribuire efficacia prescrittiva e vincolante di tipo giuridico, ma che assumono una forte rilevanza per la responsabilizzazione della comunità locale e quindi anche per l'efficacia della funzione preventiva del regolamento di polizia urbana; nel caso in cui vengano approvati dall'organo consiliare, tali atti possono essere richiamati all'interno del regolamento, nella parte dedicata ai principi, ritenendosi comunque preferibile che mantengano una propria autonomia formale rispetto all'atto regolamentare, proprio per la loro diversa natura giuridica e funzione.

Proseguendo nella prospettiva d'indagine inerente l'ambito dei principi, in conformità all'inquadramento sistematico che abbiamo cercato di ricostruire in questa trattazione, si ritiene necessario che nel regolamento sia esplicitato un principio giuridico di cui sono stati già evidenziati i contenuti ed i riferimenti normativi: si fa riferimento al principio per cui il regolamento di polizia urbana costituisce **espressione della funzione di polizia amministrativa locale attribuita al Comune** dall'art.158, comma 2, del D.Lgs.31 marzo 1998, n.112, e definita dall'art.159, comma 1, dello stesso D.Lgs. n. 112/1998.

Tale statuizione si pone anche in conformità al disposto dell'art. 7 del TUEL, nel quale, come abbiamo visto, si afferma che "Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello Statuto, il Comune e la Provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza".

Per quanto riguarda il riferimento al necessario rispetto dello Statuto comunale, ci interessa qui sottolinearlo non solo sotto il profilo formale della gerarchia delle fonti (che pure indubbiamente rileva per la legittimità degli atti), ma anche sotto il profilo – potremmo dire – "sostanziale" dei contenuti. Lo Statuto infatti, quale massima espressione dell'autonomia normativa locale caratterizzata dalla particolare "rappresentatività" connessa all'ampiezza della maggioranza che ne determina l'approvazione, ha la funzione di fissare gli orientamenti di principio fondamentali cui, in base alla norma sopra richiamata, *tutti* i regolamenti dell'ente sono tenuti a conformarsi; considerata quindi la destinazione dei regolamenti alla disciplina ed all'esercizio delle funzioni, la relazione tra statuto e re-

golamenti è finalizzata ad "attribuire connotati unitari ed organici all'intero complesso dell'azione e delle relazioni dell'ente locale"<sup>37</sup>. Ciò si estende al regolamento di polizia urbana in modo, a nostro avviso, ancora più pregnante rispetto ad altre fonti, considerata la rilevanza diretta delle sue norme ad incidere significativamente sui comportamenti e sui diritti dei cittadini, anche in attuazione del relativo regime sanzionatorio. A maggior ragione quindi, nel regolamento di polizia urbana il richiamo ai principi contenuti nello statuto non può essere inserito come una mera formula di stile, ma deve essere espressione di una effettiva ed approfondita valutazione di congruità.

L'argomento appena trattato consente di svolgere alcune sintetiche considerazioni in merito alla scelta di inserire, di solito nell'ambito delle "disposizioni generali" di introduzione alla parte dispositiva del regolamento, una parte dedicata alle **definizioni**. Al riguardo, senza addentrarci nella tematica generale del ruolo delle definizioni nelle fonti di produzione normativa, con specifico riferimento agli atti regolamentari dei Comuni sono stati evidenziati<sup>38</sup> i seguenti profili problematici, che si pongono in termini dialettici e su cui si richiama l'attenzione: le definizioni previste nelle leggi statali e regionali si collocano nel quadro dei limiti normativi di cui l'autonomia regolamentare dei Comuni deve tener conto (ai sensi dell'art. 7 del T.U. n. 267/2000); nel contempo rileva l'esigenza di corrispondere alla specificità delle situazioni locali, in relazione alle competenze di rappresentanza delle proprie Comunità, ai sensi dell'art. 3, comma 2 del T.U. 267/2000. Tenuto conto di tali osservazioni, piuttosto che redigere "glossari" con l'arduo obiettivo della completezza, nel nostro caso si ritiene preferibile limitare l'introduzione di definizioni alle ipotesi in cui risultino utili specificazioni di contenuto in relazione allo specifico contesto locale in cui le norme sono destinate ad operare (così, a puro titolo di esempio, potrebbe risultare utile specificare cosa si intende per "bene comune", se tale espressione è utilizzata nel regolamento per indicare l'oggetto di tutela di fattispecie sanzionatorie). Resta comunque importante prestare attenzione alla coerenza sistematica dell'utilizzo delle stesse definizioni, quando ricorrono in parti diverse del regolamento. In conclusione, appare opportuno riprendere le fila del discorso sulla definizione di "sicurezza urbana" introdotta con il pacchetto sicurezza del 2008. Riepilogando: il D.M. 5.8.2008 prevede una definizione "ai fini di cui all'art. 54 del D.Lgs. n. 267/2000" e pertanto non si ritiene configurabile come fonte legittimante dei regolamenti comunali di polizia urbana; la Corte Costituzionale (sentenze n.

37. Launaro G., *La potestà regolamentare*, in *Il Comune. Manuale su l'organizzazione, l'attività le funzioni*, a cura di C. Paolini, A. Saija, D. Santucci, Edizioni Prime Note, Livorno, 1999, pag. 108.

38. Agnoli M., *Regolamenti comunali – le definizioni*, in ANCI Toscana News On line – Servizio ELIA, n.14 del 12 aprile 2010.

196/2009 e n. 226/2010) ha poi affermato un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza urbana", come attività finalizzata alla prevenzione e repressione dei reati e non invece allo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa locale. Passando al contenuto degli articoli del decreto, l'art. 1, come è stato puntualmente osservato<sup>39</sup>, "nulla aggiunge giuridicamente al tema", facendo riferimento a finalità (miglioramento delle condizioni di vivibilità nei centri urbani, della convivenza civile e della coesione sociale) già tipiche delle politiche locali di sicurezza implementate dai comuni, i quali, pertanto, possono autonomamente e legittimamente inserire tali finalità tra i principi fondanti dei propri regolamenti. L'art. 2 del decreto, contiene un elenco di cinque tipologie di situazioni e comportamenti su cui il sindaco può intervenire con le proprie ordinanze; al riguardo, fermo restando che trattasi di una previsione normativa formalmente rivolta ai poteri del sindaco quale ufficiale di governo, è indubbio che in essa si fa riferimento ad una serie di problematiche che attengono all'agenda delle politiche locali di sicurezza. Da tale norma, peraltro, non deriva ai comuni alcun vincolo di conformazione relativo al contenuto dei propri regolamenti di polizia urbana, né - proprio alla luce della suddetta interpretazione della Corte Costituzionale - una mera ed integrale trasposizione dell'elenco dell'art. 2 appare idonea a perimetrare la materia della sicurezza urbana all'interno di questi regolamenti comunali. Ciò non esclude che alcuni dei fenomeni di cui all'elenco in questione, in base alle scelte di autonomia normativa di competenza dell'organo consiliare, possano essere presi in considerazione e formare oggetto di apposite fattispecie sanzionatorie, nel rispetto dei parametri di legittimità imposti allo strumento regolamentare.

#### 4.3.4 Eterogeneità delle regolamentazioni, sostenibilità degli interventi e proposte di "linee guida"

Come evidenziato in precedenza (cfr. 4.3), le caratteristiche del quadro normativo vigente e l'evoluzione non uniforme della potestà regolamentare locale, non consentono una categorizzazione precisa delle materie e dei contenuti ascrivibili ai regolamenti comunali di polizia urbana. Ciò trova conferma anche nell'analisi empirica svolta su un campione di regolamenti in uso in vari comuni italiani, da cui si ricava una forte eterogeneità di materie e di fattispecie comportamentali oggetto di disciplina<sup>40</sup>. Tale situazione rischia di essere ulterior-

39. Napolitano G., op. cit., pag. 72.

40. Come abbiamo visto nei capitoli precedenti, una categoria interpretativa che può ritenersi idonea a comprendere in modo unitario la varietà dei fenomeni oggetto dei regolamenti di polizia urbana, è quella delle cosiddette "incivilities": comportamenti non penalmente rilevanti che aggrediscono le aspettative

mente "alimentata" a seguito delle decisioni della Corte Costituzionale intervenute sulla normativa del pacchetto sicurezza 2008 ed in particolare a seguito della sentenza n. 115/2011. Infatti, tra le conseguenti - ed inevitabilmente diversificate - reazioni degli enti locali, si riscontra una tendenza a procedere alla trasposizione all'interno dei regolamenti comunali dei contenuti delle ordinanze adottate sulla base della previsione parzialmente abrogata dalla Corte. A tale riguardo, a prescindere da valutazioni di merito sui profili di legittimità di tali scelte (che richiedono necessariamente una valutazione caso per caso), il rischio che si configura è quello di un "parallelo" trasferimento alla fonte regolamentare degli aspetti critici della eccessiva proliferazione delle fattispecie sanzionatorie; aspetti già evidenziati da vari commentatori nei confronti delle ordinanze "creative" dei sindaci ex art. 54 TUEL. Tra le posizioni critiche più efficaci espresse al riguardo, si rileva quella collegabile alla concezione della **sicurezza sostenibile**<sup>41</sup> (che esprime - in estrema sintesi - il grado di vivibilità realisticamente realizzabile in un determinato territorio)<sup>42</sup>, secondo cui i divieti per essere efficaci devono essere applicati solo ad aspetti significativi della vita sociale della comunità e garantiti da un sistema adeguato di controlli e sanzioni<sup>43</sup>; in caso contrario si determina un effetto boomerang fortemente diseducativo che colpisce alla base il rispetto per le regole.

Tale critica impone indubbiamente un'attenta riflessione anche in riferimento alla tematica attuale dei regolamenti di polizia urbana, offrendo lo spunto per un'ulteriore considerazione al riguardo: non è solo il numero eccessivo dei divieti o lo scarso disvalore sociale dei comportamenti vietati ad incidere negativamente sulla c.d. funzione di prevenzione generale delle disposizioni punitive; un altro elemento, forse più tecnico e spesso trascurato, attiene alla "costruzione" stessa delle fattispecie sanzionatorie. Non è raro infatti che nei regolamenti di polizia urbana siano inserite fattispecie in cui vengono sanzionati illeciti che risultano in effetti già punibili in base ad altre fonti normative; in molti di questi casi, tali fattispecie contengono "clausole di salvaguardia" delle disposizioni legislative statali e regionali che peraltro non chiariscono affatto i rapporti con le disposizioni stesse<sup>44</sup>. Sulla questione del rapporto tra le fonti torneremo più avanti, ma si evidenzia fin d'ora che tali sovrapposizioni determinano incertezza

della civile convivenza e vengono classificate come inciviltà fisiche (o ambientali) ed inciviltà sociali. Cfr. Chiesi L., *Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza*, in Selmini R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, il Mulino, 2004, pag. 129 ss.

41. Coluccia A. (a cura di), *La sicurezza sostenibile-Progetti per Siena sicura*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

42. Tenuto conto, in un'ottica di governance integrata, del complesso dei fattori produttivi di disagio e di insicurezza della comunità amministrata e in considerazione del livello di sviluppo economico e sociale raggiunto.

43. Come si ricava dall'intervista ad A. Coluccia, pubblicata in «Il Tirreno» del 26.7.2008, con il titolo *L'estate dei divieti*.

44. Sul punto Cfr. TAR TOSCANA, sez. II, 19.3.2010, n. 702.

nei destinatari delle norme e negli stessi organi di controllo pregiudicandone l'attività e favorendo contenziosi.

Le incertezze derivanti dall'attuale disciplina normativa in materia di sicurezza urbana, hanno stimolato una parte della dottrina a prospettare possibili interventi di normazione primaria, statale o regionale, finalizzati a fornire un quadro di riferimento più solido e definito per le fonti normative locali (ordinanze sindacali e regolamenti); si ritiene quindi importante dare conto di alcune delle principali elaborazioni sviluppate al riguardo.

Da parte di un autorevole studioso della materia è stata ipotizzata l'emanazione di "un atto normativo statale (...) volto a porre delle *linee guida* per orientare l'esercizio dell'autonomia normativa degli enti locali. In particolare, mentre il potere di ordinanza del sindaco non potrebbe non mantenere la configurazione tradizionale di un potere extra ordinem, per situazioni di particolare gravità ed urgenza, le linee guida potrebbero ispirare la successiva attività normativa degli enti locali volta a disciplinare l'uso appropriato di beni che fanno parte del patrimonio urbano. In questo modo si realizzerebbe una sicurezza urbana integrata, affidata al contempo all'intervento degli organi statali (il Governo e i sindaci quali organi statali) e all'azione regolatoria delle autonomie locali"<sup>45</sup>. Tale intervento normativo si inquadrirebbe nell'ottica dell'art. 118, comma 3, della Costituzione e, per quanto solo abbozzato dall'Autore nei suoi contenuti essenziali, si può ricondurre alle finalità di una riforma organica del settore, la cui esigenza è stata evidenziata più volte anche nelle pagine precedenti di questa trattazione.

Per quanto riguarda la possibilità di un intervento legislativo regionale di coordinamento, è stata elaborata un'analisi approfondita ed una proposta molto articolata<sup>46</sup> che ha trovato poi sviluppo anche in una formale proposta di legge regionale (peraltro non ancora approvata)<sup>47</sup>. L'analisi perviene alla conclusione che "lo spazio di una originale competenza delle Regioni nella materia della polizia locale urbana è ipotizzabile come consustanziale alla formulazione del nuovo Titolo V della Costituzione" ed in particolare degli articoli 117, comma 2, lett. h, (nozione di polizia amministrativa locale) e 118, comma 3 (legge di coordinamento tra stato e regioni: "Se non si riconoscessero due ordini e discipline di-

45. Pajno A., op. cit., p. 57.

46. Vedi Seniga M.A., *Prospettive di vitalità della legislazione regionale, nella 'zona grigia' della sicurezza urbana, sospesa tra ordine pubblico e polizia amministrativa locale*, in Napolitano G., op. cit., pag. 123 ss.

47. Si fa riferimento alla proposta di legge regionale "Norme in materia di vivibilità urbana e contrasto ai fenomeni di degrado" approvata dalla Giunta Regionale Toscana in data 4.5.2009 ed inoltrata al Consiglio Regionale, dove però non ha concluso l'iter di approvazione a causa della fine della legislatura.

stinte per affrontare un unico tema, non ci sarebbe bisogno di una legge di coordinamento"). In considerazione di tale quadro costituzionale e della mancata riserva allo Stato della competenza esclusiva in materia di procedimento sanzionatorio amministrativo, viene ipotizzato "uno spazio lasciato 'in bianco' per una possibile disciplina regionale riconducibile alla tipologia di 'legge quadro' per la legittimazione dei regolamenti delle amministrazioni comunali allo scopo di agevolare l'attività di prevenzione e lotta al degrado urbano, per favorire un ordinato sviluppo delle relazioni economiche e sociali... Un progetto di normazione regionale volta a fornire una sorta di 'quadro di discipline' per i regolamenti comunali che intendono affrontare quella porzione dell'ampio concetto di 'sicurezza urbana' che ricade nella polizia amministrativa locale e che non attiene alle funzioni dirette a tutelare beni giuridici fondamentali"<sup>48</sup>. Viene quindi delineato un quadro delle possibili macro-aree di intervento dei regolamenti comunali (che è stato poi recepito nella citata proposta di legge regionale, di cui riportiamo un estratto alla fine del presente capitolo):

- a) *vivibilità, igiene e pubblico decoro*, intesi come l'insieme dei comportamenti e delle situazioni che danno luogo all'armonioso vivere comune dei cittadini, nel rispetto reciproco, nel corretto svolgimento delle proprie attività;
- b) *quiete e tranquillità delle persone*, intesi come la tranquillità e la pace della vita dei cittadini sia nel normale svolgimento delle occupazioni che nel riposo;
- c) *disciplina dei mestieri e attività produttive*, per gli aspetti in cui incidono sui beni e sui valori definiti alle lettere a) e b) di cui sopra;
- d) *assistenza alle persone*, intesa come le attività volte al sostegno delle persone malate, indigenti o in situazioni di marginalità, ovvero al sostegno dei minori non accompagnati.

La proposta prevede infine istituti innovativi inerenti le sanzioni interdittive, la risoluzione bonaria dei conflitti, il lavoro volontario di interesse pubblico. Al riguardo si può senz'altro osservare che si tratta di una proposta di elevato livello tecnico, caratterizzata da una effettiva coerenza ed adeguatezza rispetto alla complessità dei fenomeni presi in considerazione. Peraltro, come è stato autorevolmente osservato<sup>49</sup>, non risulta del tutto esclusa la configurabilità di profili di illegittimità costituzionale di tali tipologie di leggi regionali di coordinamento (o leggi-quadro), rispetto alle norme della Costituzione che riconoscono

48. Seniga M.A., op. cit.

49. Italia V., *Ordinanze d'urgenza dei sindaci e leggi regionali*, in «Quaderni regionali», a. xxx, n. 1, gennaio-aprile 2011, Maggioli, Rimini, p. 9 ss; l'articolo riguarda specificamente il possibile coordinamento delle leggi regionali nei confronti delle ordinanze sindacali, ma i contenuti sono estensibili anche ai regolamenti comunali.

le autonomie locali (artt. 5; 114, comma 2; 117, comma 6). Lo stesso autorevole studioso<sup>50</sup> conclude sulla questione lasciando aperto il giudizio in una prospettiva de iure condendo, ipotizzando un intervento degli statuti regionali diretto a stabilire i principi di coordinamento in materia di sicurezza urbana, che potranno poi essere precisati dalle leggi regionali. Resta a nostro avviso da valutare se, allo stato attuale del quadro normativo, l'obiettivo regionale di fornire agli enti locali un indice sistematico di discipline per i propri regolamenti di polizia urbana possa essere comunque perseguito senza ricorrere allo strumento legislativo, mediante approvazione di modelli-tipo non vincolanti, riservando eventualmente il ricorso alla legge per disciplinare quegli istituti che in base al principio di legalità richiedono l'intervento dello "scudo giuridico" regionale (si pensa ad esempio all'introduzione di nuove misure interdittive).

#### 4.3.5 I regolamenti comunali di polizia urbana nel "sistema delle fonti"

Le caratteristiche dell'attuale quadro normativo rendono praticamente inevitabile che ogni approfondimento sui contenuti dei regolamenti di polizia urbana, prenda in considerazione la problematica della collocazione dei regolamenti comunali nel "sistema delle fonti". Nella parte dedicata all'inquadramento sistematico dei suddetti atti normativi, abbiamo già passato in rassegna le principali norme della Costituzione e del Testo unico degli enti locali. A tale riguardo, nell'impossibilità di dare conto, anche in sintesi, dell'amplissimo dibattito ancora in corso tra i giuristi, si ritiene interessante riportare le efficaci osservazioni di un autorevole costituzionalista<sup>51</sup>, il quale innanzitutto sottolinea che la problematica ha acquisito tutta la sua evidenza a seguito della riforma dell'ordinamento locale, che ha riconosciuto il Comune come l'ente che "rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo" (attuale art. 3, c. 2, TUEL) e gli ha attribuito "tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale... salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze" (attuale art. 13, c. 1, TUEL). Quindi, l'autore in commento, specifica così il suo pensiero: "Un ente che assuma su di sé la rappresentanza della propria comunità, abbia fini generali (e non solo quelli che gli sono assegnati dalla legge dello Stato), sia dotato di un ordinamento politico di forte rappresentanza politica, legittimata dal voto popolare, ma esprima la sua

50. Italia V., op. ult. cit., p. 19.

51. Bin R., *Il sistema delle fonti. Un'introduzione*, consultabile on-line all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

autonomia politica solo nelle forme di regolamento amministrativo, che è destinato a ricoprire una posizione gerarchica di scarso valore, *pone una seria sfida al sistema delle fonti*". Ed ancora: "Può il regolamento comunale rimanere ancora 'ordinato' con l'impiego esclusivo del 'criterio gerarchico', oppure richiede che venga applicato quello della 'competenza', trovando il suo fondamento diretto in Costituzione? Se alla 'competenza' è necessario fare appello, come si concilia questo *incerto criterio* con quello della gerarchia formale... che tradizionalmente ordina i rapporti tra la legge e il regolamento? Il nuovo testo del Titolo V non risolve affatto i problemi già posti dalla Costituzione del 1948, ma anzi li rende ancora più difficili e urgenti"<sup>52</sup>. Come si vede, purtroppo, la risposta è tutt'altro che risolutiva ed è evidente che non si tratta soltanto di disquisizioni teoriche: perché è sull'interprete – e quindi, nel nostro caso, su politici e tecnici delle amministrazioni locali – che viene a gravare per intero il compito di individuare scelte adeguate e giuridicamente solide, a fronte di orientamenti giurisprudenziali oscillanti, in cui spesso il criterio della competenza dimostra tutta la sua fragilità rispetto all'affermazione del criterio gerarchico formale di subordinazione dei regolamenti alle fonti primarie.

Degli orientamenti della giurisprudenza chi opera nelle amministrazioni non può non tener conto ed è per questo che si ritiene utile prendere in considerazione alcune recenti sentenze intervenute su tematiche rilevanti relative all'operatività dei regolamenti di polizia urbana.

Fattispecie di portata generica ed indeterminata – difformità dal canone di tassatività e determinatezza dell'illecito amministrativo (principio di legalità) Regolamento comunale di polizia urbana – illegittimità.

TAR Toscana, sez. II, 19.3.2010, n. 702

La potestà regolamentare degli enti locali nel momento in cui disciplina sanzioni amministrative per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti stessi deve esplicarsi rispettando i principi, di matrice penalistica, che governano i provvedimenti sanzionatori. Tra tali principi rientrano certamente oltre a quello di non retroattività, quelli di tassatività e determinatezza della fattispecie illecita. Pertanto una descrizione non puntuale del fatto contestato porta a menomare il diritto alla difesa, data la difficoltà a confrontarsi con una imputazione generica e non precisa; identica menomazione deriverebbe, poi dall'applicazione analogica della norme sanzionatorie (vietata dal principio di tassatività). Sulla base di dette premesse il TAR Toscana dichiara l'illegittimità di due articoli del regolamento di polizia urbana del comune di Firenze:

– Art. 3, comma 4: obbligo per i gestori di esercizi pubblici, ove si determini l'aggregazione di un numero considerevole di persone all'interno, ovvero all'esterno

52. Bin R., op. cit., p. 9 e 10.

dei locali, che causino disturbi, disagi o pericoli con il loro comportamento, di adottare “tutte le cautele e le attività possibili atte a scoraggiare tali comportamenti, anche intervenendo sul nesso di causalità fra l’attività lavorativa esterna ed i disagi in strada”; segue elencazione *meramente esemplificativa* di dette cautele ed attività che, in quanto tale, è stata ritenuta confermativa del vizio di indeterminatezza (l’accostamento delle porte di accesso, al fine di limitare i contatti tra interno ed esterno del locale, l’interruzione dell’attività esercitata all’esterno sul suolo pubblico oggetto di occupazione, l’opera di persuasione da parte di personale a ciò specificamente adibito).

- Art. 23, comma 2: Ferme restando le disposizioni contenute nelle leggi statali e regionali, nonché nel Regolamento comunale per le attività rumorose, è fatto divieto a chiunque, col proprio comportamento o attraverso la propria attività o mestiere, nei luoghi pubblici come nelle private dimore, di disturbare la pubblica quiete e la tranquillità delle persone, anche singole, in rapporto al giorno, all’ora ed al luogo in cui il disturbo è commesso, secondo il normale apprezzamento.

Il TAR ha ritenuto quindi del tutto inadeguata la “clausola di salvaguardia” delle disposizioni legislative statali e regionali, in quanto non chiarisce affatto i rapporti con le disposizioni stesse (in partic.: art. 659 cod. pen.; L. n. 447/1995 sull’inquinamento acustico).

Attività produttive rumorose – introduzione di fasce orarie per l’esercizio dell’attività – Regolamento comunale di polizia urbana – legittimità.

Consiglio di Stato, sez. V, Sentenza 28 febbraio 2011, n. 1265.

È legittimo il regolamento comunale di polizia urbana nella parte in cui limita l’esercizio di attività produttive nella fascia oraria tra le 22.00 e le 06.00, a prescindere dal superamento dei limiti fissati per le immissioni sonore. Si evidenzia che nel caso di specie, la legittimità del regolamento viene riconosciuta in quanto *la potestà regolamentare viene esercitata in base ad una previsione di legge* individuata nell’art. 6, comma 3, legge quadro sull’inquinamento acustico n. 447 del 26.10.1995 (conforme: Cass. Civ., sez. I, 9.10.2003, n. 15081). Viene omissivo nella motivazione ogni riferimento al comma 2 dello stesso articolo, che si ritiene rilevante in quanto prevede che “i comuni, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, adeguano i regolamenti locali di igiene e sanità o di polizia municipale, prevedendo apposite norme contro l’inquinamento acustico, con particolare riferimento al controllo, al contenimento e all’abbattimento delle emissioni sonore derivanti dalla circolazione degli autoveicoli e dall’esercizio di attività che impiegano sorgenti sonore”. Il comma suddetto è inoltre significativo perché – a parte l’improprietà della denominazione “reg. polizia municipale” anziché polizia urbana – in qualche modo ratifica una sorta di “fungibilità” delle tipologie di regolamenti comunali rispetto alla materia oggetto di disciplina, a conferma di quanto da noi evidenziato in trattazione sulla “eterogeneità” dei contenuti dei regolamenti di polizia urbana.

Prescrizione di un limite orario all’utilizzo di apparecchi da gioco di cui all’art. 110, comma 6 tulps – \*Regolamento Comunale sull’utilizzo di apparecchi da gioco e disciplina di sale giochi – illegittimità.

TAR Piemonte- Sez. II 20 maggio 2011- n. 513

\*Si riporta questa sentenza anche se fa riferimento ad altro tipo di regolamento comunale, in quanto spesso la materia trattata è inserita, con previsioni analoghe, all’interno dei regolamenti di polizia urbana.

La sentenza afferma, in motivazione, che mediante la previsione nel regolamento di un orario di “disattivazione” degli apparecchi da gioco, il Comune si è arrogato una potestà normativa che *non trova sostegno in alcuna disposizione legislativa* e che, anzi, si svela integrare *un’invasione delle competenze rimesse allo Stato*. La questione è stata già affrontata dalla Corte costituzionale (sent. n. 237 del 2006, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di una legge della Provincia di Trento) che ha statuito che i profili relativi all’installazione degli apparecchi e congegni automatici da trattenimento o da gioco presso esercizi aperti al pubblico, sale giochi e circoli privati, peraltro compiutamente disciplinati dall’art. 110 del r.d. n. 773 del 1931, afferiscono alla materia “ordine pubblico e sicurezza” che l’art. 117, comma 2, lett. h, Cost. riserva alla competenza esclusiva dello Stato. Si tratta – ha precisato la Corte – di una materia che si riferisce alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell’ordine pubblico, come tale comprendente non solo la disciplina dei giochi d’azzardo ma anche quella dei giochi consentiti che presentano elementi aleatori e che si caratterizzano per la distribuzione di vincite: ciò, per la conseguente forte capacità di attrazione e di concentrazione di utenti e per l’elevata probabilità di usi illegali degli apparecchi. Connesso al profilo dell’incompetenza è, peraltro, anche quello della *manca di una legge di copertura*, tale da consentire al Comune di incidere negativamente su situazioni soggettive dei privati connesse alla libertà di iniziativa economica. Non può essere ritenuta tale la disposizione di legge di cui all’art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000, la quale consente bensì al Sindaco di esercitare il potere di fissare gli orari degli esercizi pubblici, ma unicamente “al fine di armonizzare l’espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti” e non anche per finalità inerenti alla sicurezza pubblica, di competenza dello Stato.

Obbligo agli esercenti dei pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande di consentire gratuitamente l'utilizzazione dei bagni a chiunque ne faccia richiesta - Regolamento comunale di polizia urbana - illegittimità.

TAR Toscana, sez. II, 17.3.2010, n. 691

Anche in questa sentenza viene data rilevanza all'*assenza di una previsione di rango primario* che dia adeguata copertura all'obbligo imposto dal Comune a carico degli esercizi di somministrazione. Viene inoltre affermato il *mancato rispetto delle riserve di legge* stabilite dalla Costituzione agli articoli 41 e 42, in quanto la fattispecie regolamentare costituisce un limite alla libertà di iniziativa economica ed alla proprietà privata, imponendo agli esercenti un obbligo di particolare gravosità. Il riferimento all'art. 41 della Costituzione, ci offre l'occasione, prescindendo dal merito della sentenza in esame, per richiamare l'attenzione su una recentissima novità normativa inserita in un decreto legge che, nel momento in cui si scrive, è ancora in attesa di conversione; si fa riferimento al D.L.13 agosto 2011, n. 138<sup>53</sup> ed in particolare all'art. 3, rubricato "Abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle professioni e delle attività economiche"<sup>54</sup>. Tale norma, in attesa della revisione dell'articolo 41 della Costituzione, *concede* ai Comuni, Province, Regioni e Stato, un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, per adeguare i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui *l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge*; una previsione normativa di forte impatto sull'ordinamento comunale ed anche per la materia oggetto dei regolamenti di polizia urbana<sup>55</sup>.

Divieto di detenzione di più di un cane "di qualunque specie esso sia" in ciascuna abitazione - Regolamento comunale di polizia urbana - Illegittimità

TAR Veneto, sez. I - Sentenza 15 dicembre 2009, n. 3600

È illegittimo il regolamento di polizia urbana nella parte in cui prevede il divieto di detenere più di un cane "di qualunque specie esso sia" in ciascuna abitazione. Tale divieto, previsto in modo assolutamente generalizzato e incondizionato, senza distinguere situazioni oggettivamente diverse, quali, ad esempio, la taglia di detti animali o le dimensioni delle abitazioni, la disponibilità di cortili, [...] contrasta con la tutela degli "animali di affezione" di cui alla Legge n. 281/1991.

53. D.L.13 agosto 2011 n. 138 avente ad oggetto "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", pubblicato sulla G.U. n. 188 del 13 agosto 2011.

54. In attesa della revisione dell'articolo 41 della Costituzione, Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:  
a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;  
b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;  
c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale.

55. Per un primo commento, cfr. Rodotà S., *La neo-Costituzione preventiva*, in «La Repubblica» del 28/08/2011.

#### 4.4 La Polizia Municipale come regolatore della vita sociale: strumenti di controllo formale e di mediazione sociale

In quasi tutti i regolamenti di polizia urbana del campione esaminato, sono contenute disposizioni che attribuiscono alla Polizia Municipale una competenza "prioritaria" nell'attività di controllo ed accertamento delle violazioni in essi previste, cui di norma, ma con formulazioni diverse, segue il riferimento agli appartenenti alle Forze di Polizia dello Stato, ad altri enti pubblici (es: Unità Sanitarie Locali) ed anche a soggetti espressione di forme più o meno organizzate di volontariato. È evidente che tali disposizioni regolamentari non possono alterare il quadro delle prerogative stabilite dall'ordinamento in base alle qualifiche giuridiche possedute dai vari soggetti; in primis quella di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria che, ai sensi dell'art. 13, comma 4 della Legge n. 689/1981, determina una competenza generale su tutti gli illeciti amministrativi (con il potere di procedere anche a perquisizioni di luoghi diversi dalla privata dimora su autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria). Nei più recenti progetti di riforma della Polizia Locale (compreso quello attuale Barbolini-Saia AS 272) sono state introdotte disposizioni volte ad evitare sovrapposizioni tra le varie forze di polizia, con assegnazione in via esclusiva alla Polizia Municipale dei controlli su regolamenti e provvedimenti degli enti locali; ma finora non si è pervenuti ad approvazioni definitive. La Polizia Municipale comunque continua a svolgere pienamente questa sua competenza, in quanto parte integrante dell'ente da cui tali provvedimenti sono emanati ed in costante contatto con la comunità locale e le sue problematiche, con quelle "incivilities" che dei regolamenti di polizia urbana costituiscono materia principale. Questo campo d'azione è essenziale per poter interpretare in modo efficace e moderno quello che è stato definito, con una espressione molto significativa, il ruolo della **polizia locale come regolatore della vita sociale**<sup>56</sup>, come principale regolatore della vita di tutti i giorni nello spazio pubblico delle città e nel territorio.

In vari regolamenti di polizia urbana si prevede che le funzioni di accertamento delle relative violazioni possano essere attribuite, di solito con provvedimento del sindaco, a soggetti diversi dagli appartenenti alla Polizia Municipale: altri dipendenti comunali, dipendenti di società o aziende partecipate dal Comune, volontari. In molti comuni sono state attivate esperienze in tal senso, fra cui prevale l'istituzione dei cosiddetti ispettori ambientali, con sfera di azione quindi più orientata alle violazioni di Regolamenti e Ordinanze sindacali in materia di

56. Cfr.: Dichiarazione congiunta approvata dagli organismi dirigenti nazionali del Forum italiano per la sicurezza urbana, F.P. CGIL, F.P. CISL., UIL F.P.L., S.U.L.P.M., ANVU, A.N.C.U.P.M., M.A.R.CO.PO.LO, Circolo dei 13, riuniti a Roma il 5 Ottobre 2007.



abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti, ma estesa anche alle violazioni inerenti il decoro urbano comprese nei regolamenti di polizia urbana.

Sicuramente queste figure possono svolgere un ruolo utile per la comunità e di ausilio per la Polizia Municipale, ma permangono elementi di incertezza in merito ai poteri che possono essere loro riconosciuti ai fini dell'identificazione del trasgressore, dell'accertamento e della verbalizzazione delle violazioni. La soluzione in alcune regioni deriva da specifiche previsioni contenute in leggi regionali; ma laddove non siano intervenute leggi regionali ed in assenza di una legge nazionale, si ritiene che queste figure di "ausiliari", senza essere investiti di funzioni di polizia, possano operare in funzione di collaborazione con la Polizia Municipale all'accertamento delle violazioni previste dai regolamenti comunali solo mediante segnalazioni redatte su apposita modulistica da concordare con il Comando di riferimento. Resta auspicabile uno specifico intervento legislativo nazionale, così come avvenuto con la legge istitutiva degli "ausiliari del traffico"; esigenza sostenuta anche dall'ANCI, nelle sue "Proposte di emendamento al decreto correttivo del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, nonché nelle proposte di emendamenti al disegno di legge Saia-Barbolini (testo unificato) sulla riforma della polizia locale"<sup>57</sup>. In mancanza di legislazione statale e regionale, oltre alle segnalazioni di cui sopra, questo personale ausiliario potrebbe dedicarsi agli aspetti legati alla prevenzione ed al contrasto dei fenomeni di inciviltà e degrado urbano mediante azioni di sensibilizzazione e informazione sulle normative e sui provvedimenti adottati dall'amministrazione.

In alcuni dei regolamenti di polizia urbana più recenti (ed anche nella citata proposta di legge della Giunta Reg. Toscana 4.5.2009 "Norme in materia di vivibilità urbana e contrasto ai fenomeni di degrado") sono inserite parti dedicate alla disciplina di procedure di **mediazione sociale e di risoluzione bonaria dei conflitti**. E fin dalla prima lettura dei vari articolati emerge il tentativo, lo sforzo, di elaborare dei percorsi per dare risposta ad esigenze che sempre più spesso "impattano" la Polizia Municipale sul territorio, nei quartieri, nelle periferie. La Polizia Municipale che – abbiamo detto – nello svolgere il suo ruolo di regolatore della vita sociale entra costantemente in contatto con situazioni conflittuali che insistono nei vari snodi della vita della comunità: dal bullismo nelle scuole e nei luoghi di ritrovo dei giovani, alle liti di vicinato, ai conflitti interetnici ed intergenerazionali; di conseguenza, l'inadeguatezza della scelta tra redigere un verbale sanzionatorio ed il semplice raccomandare la calma è emersa con sempre maggiore evidenza. Questi regolamenti cercano appunto di rispondere a que-

57. Cfr. rispettivamente: Documento ANCI – audizione 14 giugno 2007 sullo schema di decreto correttivo al decreto 152/06; Documento ANCI del 18.05.2010 contenente le proposte di emendamenti al disegno di legge Saia-Barbolini (testo unificato) sulla riforma della polizia locale.

sta esigenza, a fronte di una legislazione nazionale che (a parte le recenti normative sulla conciliazione di tipo privatistico) rimanda unicamente all'istituto della "bonaria composizione dei dissidi privati" di cui all'art. 1 del TU delle leggi di pubblica sicurezza del 1931; un istituto riservato all'autorità di pubblica sicurezza ed ai "suoi ufficiali" e che si presenta diverso già nel vocabolario da queste nuove discipline dei regolamenti comunali, in cui si parla di sicurezza partecipata, integrazione tra persone, tutela della convivenza civile. Sintetizzando tra le diverse, per quanto analoghe, procedure regolamentari, il servizio vede al centro delle attività il personale della Polizia Municipale (appositamente formato, che potrà comunque, ove necessario, avvalersi di esperti) e ha le seguenti fasi essenziali: incontro con le parti o i soggetti che arrecano o subiscono conflitto; redazione di un verbale sull'accordo raggiunto ("Accordo di Ricomposizione"); l'accordo sospende l'applicazione delle sanzioni amministrative eventualmente commesse e collegate al conflitto; applicazione di una sanzione amministrativa in caso di mancato rispetto dell'accordo. L'attività di mediazione sociale è svolta in quei conflitti che non vedano il concretizzarsi della commissione di un reato perseguibile d'ufficio; qualora il reato sia perseguibile dietro presentazione di querela, l'attività di mediazione sociale è svolta qualora la querela non sia stata ancora presentata. Tra i medesimi soggetti e per la medesima questione non può essere effettuato più di un intervento di mediazione finalizzato alla bonaria risoluzione del conflitto.

Proposta di legge regionale n. 4/2009  
 “Norme in materia di vivibilità urbana e contrasto ai fenomeni di degrado”  
 approvata con deliberazione della Giunta Regionale Toscana del 4.5.2009  
 (estratto)

### Vivibilità, igiene e pubblico decoro

1. Per le finalità di cui all'articolo ..., possono costituire fattispecie rilevanti per i regolamenti locali e le ordinanze, quando commesse in luogo pubblico o aperto al pubblico:
  - a) collocare oggetti senza assicurarli in modo stabile in modo da evitarne in ogni caso la caduta o la dispersione;
  - b) ingombrare, mediante sosta, collocando o permettendo la permanenza di animali o cose in modo tale da indurre, obbligare eventuali altri fruitori dei medesimi luoghi a deviazioni, spostamenti ovvero condotte non ordinarie o non preventivabili;
  - c) spargere materiali, sostanze, residui o frammenti;
  - d) provocare anche con condotte omissive la caduta o dispersione di accessori di edifici o di parti di essi, oggetti, manufatti, residui e frammenti conseguenti a rotture di elementi appartenenti ad edifici e simili;
  - e) lasciar vagare animali in modo incontrollato, in modo tale da indurre spavento o apprensione negli eventuali altri fruitori dei medesimi luoghi;
  - f) lanciare sassi o altri oggetti in modo tale da bagnare o imbrattare persone o i luoghi ovvero recando fastidio agli altri fruitori dei medesimi luoghi;
  - g) camminare e sostare su tetti, cornicioni e pertinenze dei ponti, camminare sulle spallette dei fiumi e dei torrenti salvo che il fatto risponda ad esigenze costruttive o manutentive;
  - h) accendere fuochi;
  - i) ammassare o depositare materiali o residui di qualsiasi tipo che per quantità, caratteristiche qualitative e tipologia di deposito possano creare situazioni di degrado anche se non rilevante agli effetti igienico sanitari;
  - l) effettuare operazioni di lavaggio, manutenzione e pulizia della persona, di cose o animali;
  - m) esercitare attività, libere o autorizzate, che arrecano fastidio in modalità vessatoria o petulante, costituita da approcci insistenti che suscitano apprensione e influenze nella sua libera determinazione.
2. In particolare, per la tutela del patrimonio artistico e culturale o comunque per le zone meritevoli di particolare protezione, possono costituire prescrizioni rilevanti:
  - a) impedire il contatto, l'imbrattamento ovvero altri comportamenti lesivi dell'integrità estetica delle singole opere e delle relative aree pertinenziali;
  - b) vietare la collocazione di oggetti con finalità commemorative su cancelli, inferriate e simili ubicati in luoghi pubblici o aperti al pubblico, salvo che le appositioni avvengano ad opera delle amministrazioni pubbliche o previa autorizzazione dalle stesse;

- c) prevenire comportamenti non consoni alla dignità dei luoghi;
- d) disciplinare, fuori dall'ambito di applicazione del vigente codice della strada, la circolazione e la sosta dei veicoli in area pubblica o aperta al pubblico.

### Quiete e tranquillità delle persone

1. Per le finalità di cui all'articolo..., possono costituire fattispecie rilevanti per i regolamenti locali e le ordinanze:
  - a) permanere all'esterno dei pubblici esercizi, dei locali d'intrattenimento e dei luoghi di aggregazione comunque disciplinati, oltre l'orario di chiusura, intralciando il transito pedonale ovvero recando molestia, disagio o incomodo tale da disturbare la calma, la serenità e il riposo dei cittadini;
  - b) accensione di petardi o altri oggetti infiammabili, in luogo pubblico o aperto al pubblico, che turbino la quiete o rechino fastidio agli altri fruitori dei medesimi luoghi;
2. Gli atti normativi comunali individuano quali siano le ore notturne nelle quali tutelare la pubblica quiete e la tranquillità delle persone, differenziando i giorni feriali da quelli festivi.

### Mestieri e attività produttive

1. Per le finalità di cui all'articolo.... possono costituire fattispecie rilevanti per i regolamenti locali e le ordinanze:
  - a) ogni attività, effettuata in luogo pubblico o privato, che sia svolta arrecando danno o disagio alle persone;
  - b) esporre merce in modo da costituire pericolo per i passanti, ovvero essere idonee a sporcare il suolo pubblico o i passanti, oppure emanare odori nauseanti;
  - c) l'apertura di esercizi pubblici o esercizi commerciali riservati esclusivamente al pubblico maggiorenne in modo tale che l'ingresso abbia un'adeguata distanza da scuole, giardini pubblici, edifici pubblici o destinati a luogo di culto o alla memoria dei defunti; dalle vetrine di tali esercizi non deve essere possibile scorgere l'interno dei medesimi né le merci messe in vendita.

### Assistenza alle persone

1. Con riferimento alle finalità di cui all'articolo..., gli atti normativi comunali di cui alla presente legge, prevedono attività di prima assistenza da parte degli organi di polizia locale consistenti in:
  - a) assistenza e servizio di accompagnamento volontario delle persone trovate per strada incapaci di orientarsi, presso strutture socio-sanitarie adeguate;
  - b) assistenza, informazione e accompagnamento volontario di donne e minori vittime di violenza o abuso, presso strutture di accoglienza pubbliche o private, al fine di ricevere adeguata protezione e supporto e attivazione dei servizi socio-sanitari competenti del territorio.

## Capitolo 5

# I sindaci e la sicurezza urbana

In questo capitolo sono analizzati e riportati i risultati di una ricerca di tipo qualitativo realizzata attraverso il coinvolgimento diretto dei sindaci. In particolare modo sono state indagate le opinioni dei primi cittadini in merito al ruolo degli enti locali nell'ambito delle politiche di sicurezza urbana.

Complessivamente, sono stati consultati i primi cittadini di quattordici comuni<sup>1</sup> mediante interviste semi-strutturate: dirette (*face to face* e telefoniche) oppure a risposta scritta. Attraverso la consultazione dei sindaci si è voluto rilevare: da una parte i principali problemi di sicurezza urbana che gravano sui singoli territori e gli interventi che le amministrazioni hanno messo in campo per farvi fronte, gli strumenti utilizzati, il ruolo della polizia municipale e, allo stesso tempo, rilevare l'impatto che tali interventi hanno determinato sullo stato della sicurezza della città sia in termini reali che percepiti dalla cittadinanza; dall'altra l'utilizzo che i sindaci hanno fatto delle ordinanze sindacali sulla sicurezza urbana e il loro giudizio in merito a tale strumento.

Nella parte che segue sono riportate le opinioni dei primi cittadini raggruppate per macro temi: la percezione dei sindaci in tema di sicurezza; i problemi più rilevanti e gli interventi adottati; l'impatto degli interventi realizzati; gli strumenti a disposizione dei sindaci per contrastare degrado urbano e insicurezza; il ruolo della polizia municipale; lo strumento delle ordinanze: un primo giudizio dopo tre anni di applicazione.

### 5.1 La percezione dei sindaci in tema di sicurezza

La quasi totalità dei sindaci consultati dichiara che il territorio del proprio comune è abbastanza sicuro. Anche nei casi in cui in passato si erano manifestati episodi di violenza o criminalità, oggi lo stato della sicurezza urbana appare molto migliorato. Più d'uno, parlando del proprio territorio, fa esplicitamente riferimento all'espressione "un'isola felice"; complessivamente, gli interventi adottati sono quindi giudicati positivamente.

1. I comuni in questione sono: Perugia, Ancona, Genova, Verona, Potenza, Torino, Salerno, Ragusa, Varese, Reggio Emilia, Padova, Firenze, Bari e Pavia. Si ringraziano i sindaci per la disponibilità accordata.

Ma in che modo i cittadini percepiscono l'insicurezza urbana nei territori nei quali vivono? La domanda è stata rivolta a coloro che hanno promosso e poi adottato interventi volti a ridurre le cause dell'insicurezza e non ai diretti fruitori; si tratta quindi di una risposta mediata e basata essenzialmente, da una parte, sulla percezione che gli stessi sindaci hanno del livello di sicurezza o insicurezza vissuto dai propri concittadini (ad esempio, dal numero e dalla tipologia delle segnalazioni fatte pervenire alle istituzioni locali), dall'altra, sui dati relativi al numero di reati commessi e denunce effettuate. In alcuni casi, come ad esempio a Padova, sono stati monitorati sia i fenomeni che gli effetti degli interventi, affidandosi ai controlli della Polizia Municipale e ai dati forniti dalle associazioni che operano sul territorio.

Come è stato ricordato da alcuni sindaci, le opere di riqualificazione urbana hanno permesso di restituire ai cittadini parti di città e ciò ha concorso a modificare radicalmente la loro percezione circa lo stato di sicurezza vissuto nel nuovo ambiente. L'informazione costante che l'amministrazione fornisce alla popolazione contribuisce poi ad aumentare la corretta percezione del fenomeno e lo stesso si può dire nei casi in cui l'amministrazione ha coinvolto direttamente i cittadini nella elaborazione degli interventi da mettere in campo. Ad esempio, la caratteristica dei progetti integrati di sicurezza realizzati dal comune di Reggio Emilia, è stata appunto quella di costruirli tramite un processo continuo di progettazione partecipata; anche il comune di Perugia ha realizzato un Laboratorio di Progettazione Partecipata aperto a testimoni e rappresentanti dei residenti, dei giovani e degli esercenti che vivono, frequentano e lavorano nell'area del centro storico più frequentata nelle ore notturne, con lo scopo di ascoltare i loro bisogni, avere indicazioni, raccogliere osservazioni, valorizzare esperienze e ideare il messaggio da comunicare. L'intervento è stato realizzato in un'area ben delimitata dal punto di vista urbano, attraverso un percorso innovativo fondato sulla partecipazione delle diverse tipologie di cittadini che vivono il centro, agendo su più linee progettuali con una serie di micro-azioni, integrate e coordinate tra loro, mirate ad affrontare il problema del conflitto nell'uso dello spazio pubblico che genera insicurezza e degrado urbano.

Wladimiro Boccali, Sindaco di Perugia

«Per quanto riguarda la percezione dei cittadini rispetto al senso di insicurezza e rispetto all'efficacia dei provvedimenti adottati, va segnalata la difficoltà da parte della popolazione di valutare l'effettiva qualità della sicurezza urbana quando continue campagne di stampa strumentalizzano singoli episodi di microcriminalità e/o degrado urbano facendo leva sulla sensibilità di tali argomenti da parte dei cittadini di Perugia, sempre molto attenti e desiderosi di un livello di qualità della vita molto alto. Per quanto riguarda la percezione della sicurezza della popolazione, è bene sottolineare che l'esigenza di conoscere le opinioni dei cittadini e dei diversi city users ha prodotto un lavoro sistemico di indagini e di analisi.

Per promuovere una maggiore vivibilità nel Centro storico e in alcune aree ritenute particolarmente critiche della città, l'amministrazione ha infatti realizzato una banca dati che ricostruisce le opinioni dei cittadini e le loro rappresentazioni attraverso indagini statistiche elaborate sulla base di questionari costruiti con modalità partecipative (tramite focus group ai quali hanno preso parte le diverse popolazioni coinvolte: residenti, giovani, commercianti). L'intervento ha permesso di conoscere le principali problematiche legate alla vivibilità, alla percezione della sicurezza e alla vittimizzazione, ma anche di approfondire gli interessi e le modalità di fruizione dello spazio pubblico dei differenti target».

Anche secondo il sindaco di Pavia la percezione della sicurezza dipende molto da ciò che succede e talvolta un episodio può influenzare l'opinione della cittadinanza, soprattutto se particolarmente enfatizzato dagli organi di stampa, ma anche da altri fattori.

Alessandro Cattaneo, Sindaco di Pavia

«La percezione di insicurezza dipende in ogni caso anche da altri fattori quali lo stato del decoro urbano piuttosto che una scarsa illuminazione di alcuni contesti cittadini».

Mentre per il sindaco di Torino, la percezione che i cittadini hanno della presenza delle istituzioni al loro fianco, a cui potersi rivolgere attraverso un filo diretto, contribuisce ad aumentare il senso di sicurezza, oltre che permettere un controllo più stringente del territorio.

Piero Fassino, Sindaco di Torino

«Penso che abbiano recepito che la Città e le istituzioni sono al loro fianco. D'altronde la 'nostra' Centrale Operativa dei Vigili viene quotidianamente contattata da cittadini per innumerevoli problemi legati alla vita di ogni giorno. La Centrale Operativa gestisce risorse e pattuglie sul territorio in modo tempestivo, non solo nell'ordinario, ma prevenendo, se possibile, le necessità emergenti. In un ambiente all'avanguardia per attrezzature e locali, lavorano una cinquantina di operatori che si alternano su quattro turni al fine di garantire la copertura 24 ore su 24, tutti i giorni dell'anno. Poi vi è anche il Nucleo di Prossimità nato per ricomporre i conflitti tra i cittadini: è una delle azioni che la Polizia municipale di Torino ha tra i suoi obiettivi all'interno del programma sicurezza».

In alcuni casi poi, le amministrazioni hanno realizzato, come nel caso del comune di Perugia, direttamente o più spesso affidandosi a strutture di consulenza esterne, delle indagini volte a rilevare le principali problematiche vissute dalla

popolazione locale e la percezione della sicurezza da parte dei cittadini. È a seguito di tali rilevazioni che l'amministrazione comunale promuove interventi mirati, volti a rimuovere o limitare le cause del rischio percepito.

Wladimiro Boccali, Sindaco di Perugia

«Lo studio promosso nel 2009 e replicato nel 2010, con una attenzione a sviluppare particolari focus ritenuti di interesse, dopo i primi risultati, ha reso possibile sperimentare azioni ad hoc per rimuovere le cause di disagio.

I risultati delle prime sperimentazioni sono incoraggianti: se nel 2009 una delle problematiche più rilevanti appariva essere la presenza di siringhe abbandonate, in particolare nelle aree verdi del centro storico, dopo la realizzazione di un'azione mirata di prevenzione del disagio in questa area della città, operata attraverso la rimozione e la raccolta dei rifiuti che generano una forte percezione d'insicurezza si è registrato un notevole ridimensionamento del problema specifico rilevabile dal secondo sondaggio somministrato nei mesi successivi.

Da sottolineare la modalità di realizzazione praticata in partenariato con una cooperativa sociale che ha gestito, in collaborazione con la GENESU, una squadra di operatori utenti dei servizi a bassa soglia accompagnati da un tutor senior che ha permesso di responsabilizzare e di educare tramite un'azione indiretta di peer education i consumatori al corretto uso dello spazio pubblico.

La pratica è stata valutata molto positivamente attraverso indicatori rilevanti statisticamente; l'amministrazione ha quindi deciso di continuare la collaborazione con GENESU per estendere la sperimentazione a tutte le aree verdi considerate particolarmente a rischio di degrado nel territorio del Comune. I risultati delle analisi comparate e aggiornate con il nuovo sondaggio verranno resi noti in Giunta nel dettaglio, proprio per permettere agli amministratori di continuare a pianificare azioni mirate ed efficaci. L'amministrazione intende continuare a lavorare in questi termini, con un confronto costante e reale praticato insieme agli attori della città, ma anche attraverso l'organizzazione di laboratori partecipati di giovani, residenti, commercianti».

Anche il comune di Genova, insieme con il Dipartimento di scienze politiche ed economiche dell'Università di Genova, sta conducendo una ricerca sul tema della percezione della sicurezza dei cittadini, con complessive 2500 interviste.

Marta Vincenzi, Sindaco di Genova

«È stata sviluppata e concordata una metodologia che utilizza indici di tipo matematico-statistico in modo che si possa valutare oggettivamente e prevedere gli effetti della sicurezza percepita per migliorare e orientare gli interventi. Questa verifica è in corso ma quello che risulta a occhio è che la percezione della sicurezza va un po' a ondate. Quando chiediamo ai cittadini qual è il problema più importante, posso dire che dal 2007 ad oggi abbiamo avvertito sempre una riduzione di importanza del problema della sicurezza ma questo non significa molto; vuol dire che nel 2007 e nel 2008 fu usato anche a livello nazionale mentre ora lo è molto meno. Nei fatti, risulta dalle nostre indagini che non è il primo problema a cui pensa il cit

tadino genovese, né il secondo e il terzo ma tra gli ultimi. Il primo problema è il lavoro e le preoccupazioni sono semmai concentrate sul futuro ma, per il resto viene prima il problema del traffico che quello della sicurezza. Proprio per questo abbiamo attivato un'indagine specifica affinché si arrivi ad una rilevazione efficace che non cambi a seconda di campagne nazionali o dei cambiamenti che possono intervenire in uno specifico quartiere. Bisogna avere degli strumenti scientifici».

## 5.2 I problemi più rilevanti e gli interventi adottati

Ai sindaci è stato chiesto quali sono i principali problemi di sicurezza urbana che gravano sul territorio del proprio comune e quali interventi sono stati adottati o si intendono adottare per affrontarli e rimuovere le condizioni che generano insicurezza.

La sicurezza è sicuramente uno dei temi principali presenti nella quasi totalità dei programmi di governo delle amministrazioni locali e numerosi sono gli interventi che, direttamente o indirettamente, sono adottati per rimuovere le cause che determinano insicurezza nei cittadini.

I problemi di sicurezza urbana derivano dalla riduzione dei diritti e dalla difficoltà di realizzare il pieno sviluppo di ogni individuo. Rientrano nel primo gruppo tutti quei fenomeni che incidono negativamente sulla condizione di un cittadino, il suo status quo, a causa della compressione, della perdita o della violazione di un diritto o di un interesse. Per quanto riguarda il contesto situazionale i problemi sono, ad esempio, i fenomeni di aggressione o di appropriazione qualificati come reati, i comportamenti incivili, i fenomeni di degrado/disordine urbano (Braccesi<sup>2</sup>). Nel contesto sociale, l'insicurezza si genera a causa del deperimento o perdita della coesione sociale, fatta da reti di fiducia, solidarietà e partecipazione. Questo dipende sia dalla struttura e dalla composizione della società che dai mutamenti socio-demografici in atto, ma anche dall'influenza dei media, che possono creare o distruggere fiducia e paura.

Il tema della sicurezza, come è stato sottolineato da alcuni dei nostri interlocutori, è fondamentale almeno per due ragioni: da una parte per la qualità della vita dei cittadini, dall'altra perché un territorio sicuro è molto più attrattivo per le imprese che vogliono realizzare investimenti industriali e turistici. Assume quindi una importanza duplice: per migliorare le condizioni di vita sul territorio e per accrescere la dimensione economico – occupazionale dello stesso territorio.

I problemi presenti sul territorio e che con maggior frequenza vengono menzionati dai primi cittadini in quanto fenomeni più rilevanti sul fronte dell'allarme sociale, sono i seguenti: l'accattonaggio gestito da organizzazioni mala-

2. Braccesi C., *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, in Braccesi C., Selmini R. (a cura di) *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Ravenna, 2005, Maggioli, pp. 25-45.

vitose, la presenza di abusivismo commerciale, l'occupazione abusiva di aree ed edifici pubblici o privati da parte di soggetti senza fissa dimora, la presenza di nomadi e, più in generale, la cosiddetta movida in quanto, spesso, legata all'uso dei superalcolici; esistono poi problemi di sicurezza urbana riconducibili a reati di criminalità predatoria come furto o borseggio, al mancato rispetto delle leggi sull'immigrazione o a crimini di più ampia portata come lo sfruttamento e l'induzione della prostituzione e lo spaccio di droga.

Per quanto riguarda gli interventi, in prevalenza, i sindaci che sono stati intervistati fanno espressamente riferimento ad interventi volti a prevenire situazioni di insicurezza adottando politiche integrate di sicurezza, sia attraverso interventi di prevenzione di tipo situazionale che interventi di prevenzione di tipo sociale. Tali interventi si presentano sotto varie forme. Ad esempio, alcune amministrazioni, per prevenire l'insorgenza di comportamenti discriminatori nei confronti di persone appartenenti ad altre etnie e facilitare il processo di integrazione nella comunità locale, condizione questa che fa venir meno l'isolamento e la conseguente maggiore propensione all'adozione di comportamenti che corrono al limite della legalità, hanno previsto forme di incontro tra ragazzi di etnie diverse fin dall'età scolastica e, allo stesso tempo, hanno realizzato corsi di lingua italiana per le donne, le prime ad essere riconosciute come un importante pilastro per il processo di inclusione degli stranieri.

Sono poi stati costruiti progetti con il fine di mettere a sistema tutti gli interventi realizzati e promossi dall'amministrazione per rispondere al diritto dei cittadini di vivere in un luogo sicuro, decoroso e quindi più vivibile. Dagli interventi di riqualificazione urbana, a quelli di semplice manutenzione, dalla pianificazione dei tempi e degli orari della città, alle politiche relative all'accessibilità, dalla promozione della vivacità culturale, alle attività realizzate per l'integrazione, per l'educazione alla legalità e alla convivenza, per la mediazione dei conflitti, fino a quelle specifiche per la sicurezza. Ad esempio, il comune di Perugia ha promosso il progetto "Perugia Si Cura: azioni per una città serena", che nasce dalla consapevolezza che "prendersi cura" della città significa anche renderla "sicura", ponendo in essere azioni integrate e progetti specifici anche su aree di intervento ritenute prioritarie per la sicurezza, la vivibilità e la coesione sociale delle comunità, attivando dove necessario percorsi di ascolto e confronto.

In altri casi si è deciso di investire, ad esempio, sulla pubblica illuminazione, partendo dal presupposto che strade illuminate rappresentino il principale deterrente per fenomeni di degrado, oppure mettendo in atto interventi di riqualificazione di spazi pubblici, realizzando nuove abitazioni o strutture pubbliche come biblioteche e teatri, quindi realizzando interventi volti a far riappropriare i cittadini del loro territorio, sottraendolo a possibili situazioni di degrado, isolamento ed episodi di devianza.

Il comune di Reggio Emilia, per portare un altro esempio, per far fronte alle problematiche del territorio, ha adottato progetti di sicurezza integrati. Si tratta di interventi di tipo sociale, culturale, di convivenza, di risoluzione dei conflitti, utilizzando tutte le politiche, dalla mobilità all'urbanistica. Grazie a questi interventi lo stato di sicurezza è aumentato e sono aumentati i livelli di convivenza tra i cittadini.

Come è stato richiamato da alcuni, il tema della sicurezza è soprattutto un tema di convivenza e un tema di responsabilità delle persone nel sentirsi parte di una città. In alcuni casi, gli interventi sono direttamente indirizzati a prevenire le condizioni del degrado e i fenomeni di microcriminalità, come, ad esempio, la realizzazione di progetti per contrastare lo sfruttamento e il traffico degli esseri umani garantendo protezione alle vittime, oppure interventi volti a sostenere situazioni di maggiore vulnerabilità attraverso progetti di prevenzione, contributi economici e azioni che promuovono l'accesso ai servizi territoriali.

Gli interventi per la sicurezza urbana consistono spesso in attività della Polizia municipale finalizzate alla raccolta di informazioni, all'accertamento di fatti, alle indagini, alla sorveglianza, al monitoraggio e al controllo del territorio cittadino e dei luoghi critici, alla prevenzione e alla repressione dei reati, anche in ambito telematico e attraverso accertamenti della polizia scientifica.

Nella quasi totalità, i nostri interlocutori sostengono che la gran parte delle situazioni di emergenza e i fattori di rischio per la collettività devono essere affrontati in un contesto più ampio da tutte le forze dell'ordine attive sul territorio, con il coordinamento del Comitato per l'Ordine Pubblico e la Sicurezza.

Tra gli interventi concreti viene citata la sottoscrizione dei Patti per la Sicurezza e interventi volti a garantire un maggior controllo del territorio, come l'uso dei sistemi di video sorveglianza, nonché l'uso dello strumento delle ordinanze.

Tutti concordano poi nel riconoscere la necessità di un potenziamento dell'organico della Polizia Municipale e tutti ritengono che gli interventi adottati o previsti a favore della sicurezza urbana, per essere concretamente realizzati, necessitano di finanziamenti adeguati e specificatamente dedicati.

Nel comune di Verona, ad esempio, negli ultimi quattro anni è stato incrementato il numero di telecamere, di agenti di Polizia municipale, di iniziative ed attività volte ad aumentare il controllo del territorio, condotte con le Forze dell'Ordine sotto l'egida del Prefetto.

Flavio Tosi, Sindaco di Verona

«Per garantire un maggior decoro complessivo della città, sono state emesse alcune ordinanze: per contrastare la prostituzione sulle strade e all'interno dei condomini, laddove costituisca disturbo alla quiete degli altri condomini; per il divieto di bi-

vaccare; per il divieto di bere alcolici nei parchi e fuori dai pubblici esercizi e dai plateatici. Sono presenti in città le pattuglie miste e sono state installate le colonnine d'emergenza Sos. C'è stato inoltre un controllo capillare della Polizia municipale e delle Forze dell'ordine anche sull'uso di sostanze stupefacenti, soprattutto verso chi guida: anche questi interventi contribuiscono a rendere più sicuro il territorio. È stata rinnovata la convenzione tra l'Azienda Trasporti di Verona e la Polizia municipale al fine di migliorare il servizio del trasporto pubblico, sia in termini di sicurezza che di riduzione dell'evasione. Severi controlli vengono poi eseguiti per la verifica del rispetto delle regole igienico sanitarie nelle attività commerciali compresi i punti vendita di kebab e i phone center. Anche per limitare il disturbo alla quiete pubblica da parte dei cosiddetti "bar fracassoni", vengono emesse ordinanze di limitazione degli orari di chiusura serale, laddove i controlli ne accertino la necessità. La Polizia municipale è attiva poi nel contrasto alle occupazioni abusive di stabili, sia pubblici che privati. Sono stati intensificati i controlli per contrastare il fenomeno del sovraffollamento e dell'affitto abusivo nelle abitazioni».

Nella quasi totalità i comuni oggetto di questa analisi hanno adottato i Patti per la sicurezza. La sicurezza e la qualità della vita urbana sono considerati diritti prioritari e come tali richiedono l'azione congiunta e sinergica di più livelli di governo e i Patti per la sicurezza sono spesso finalizzati all'incremento della collaborazione istituzionale tra Stato ed Enti Locali.

A Potenza, ad esempio, pur non esistendo un progetto integrato di sicurezza urbana, è presente un tavolo consolidato di intervento, che fa capo direttamente al sindaco, che consente all'amministrazione di poter gestire gli eventi di maggior rilevanza.

Nel febbraio 2008, a Reggio Emilia è stato siglato dal sindaco e dall'assessore comunale alla Coesione e Sicurezza sociale, insieme ai rappresentanti di associazioni, enti e cittadini residenti, un progetto integrato per la sicurezza urbana: "Patto per la convivenza, le regole e le responsabilità in zona stazione". L'obiettivo generale del progetto consiste nel miglioramento delle condizioni di vivibilità del quartiere della stazione e a questo fine sono state promosse azioni e interventi in grado di ottenere diversi risultati: trasmettere a chi vi risiede e a chi vi accede senso di responsabilità e cura del territorio; raggiungere un buon livello di convivenza tra italiani e non italiani; riqualificare la zona dal punto di vista abitativo e commerciale; ridurre il tasso di criminalità e degrado nell'area e il senso di insicurezza; trasmettere una nuova immagine positiva dell'area; consolidare il rapporto tra cittadini e istituzioni, attraverso la partecipazione dei cittadini alle decisioni e alla realizzazione degli interventi; offrire nuove opportunità a bambini e ragazzi; ripristinare il collegamento dell'area con il resto della città; garantire continuità alle attività in campo sociale; ridefinire nuove funzioni per l'area.

Anche il comune di Ancona ha sottoscritto un progetto integrato di sicurezza urbana che vede il sindaco e l'assessore di riferimento quali elementi di guida, in rapporto costante con il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza presieduto

dal prefetto. Le risorse umane sono fornite dal corpo di Polizia municipale, mentre quelle finanziarie sono dovute a progetti cofinanziati dalla Regione Marche. In alcuni casi, come ad esempio Torino, i patti per la sicurezza sono stati individuati quale nuovo modello operativo per strategie condivise di azioni concorrenti per la riqualificazione del tessuto urbano, il recupero del degrado ambientale e del disagio sociale, la prevenzione e il contrasto della criminalità.

A Perugia, il Sindaco, nel Patto per Perugia Sicura, siglato nel Marzo 2008 e riprodotto a Gennaio 2011, si è impegnato a portare a compimento alcuni interventi che vanno da: videosorveglianza e pubblica illuminazione; servizio di vigilanza, effettuato dalla Polizia Municipale, ai monitor delle telecamere di videosorveglianza nelle ore notturne; rilevamento, da parte della Polizia Municipale, degli incidenti stradali in tutto il territorio comunale per permettere alle Forze di Polizia a competenza generale di dedicarsi ai compiti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; potenziamento dell'organico dei Vigili Urbani; corsi di formazione e di aggiornamento per Vigili Urbani in tema di sicurezza urbana e di autodifesa; controlli di polizia commerciale, effettuati dalla Polizia Municipale, per contrastare il fenomeno dell'abusivismo; controlli notturni dei pubblici esercizi e circoli privati da parte della Polizia Municipale; gestione esclusiva, da parte della Polizia Municipale, della viabilità in occasione delle grandi manifestazioni. Per gli interventi di carattere sociale sono poi previsti: un sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e centro di prima accoglienza; progetti e servizi per contrastare lo sfruttamento e il traffico degli esseri umani garantendo protezione delle vittime; interventi atti a sostenere le situazioni di maggiore vulnerabilità attraverso progetti di prevenzione, contributi economici e azioni che promuovono l'accesso ai servizi territoriali.

In quasi tutti gli altri casi sono stati sottoscritti dei progetti integrati di sicurezza urbana che coinvolgono direttamente i vertici politici dell'amministrazione e gli organismi istituzionali preposti alla sicurezza dei territori.

Allo stesso modo, per la totalità dei sindaci consultati, il coordinamento tra le forze dell'ordine rappresenta un fattore essenziale per rendere effettivamente efficaci politiche di sicurezza urbana.

A conferma della rilevanza che il tema della sicurezza urbana ricopre nei programmi politici delle amministrazioni locali, occorre segnalare come nella maggior parte dei casi presi in esame, la delega sulla sicurezza è assunta direttamente dal sindaco o da un assessore competente.

### 5.3 L'impatto degli interventi realizzati

Andiamo ora a considerare il modo in cui i sindaci giudicano gli effetti degli interventi da loro messi in campo per contrastare fenomeni che creano insicurezza nei cittadini.

Nella quasi totalità dei casi, le risposte convergono su un punto in particolare: alcune tipologie di interventi come, ad esempio, quelli volti a contrastare il fenomeno della prostituzione su strada o quelli concernenti la vendita e somministrazione di alcolici o il contrasto all'abusivismo commerciale, hanno effetti positivi sul contenimento del fenomeno quando vi è la possibilità di effettuare dei controlli e quando vi è un coordinamento tra le Forze di Polizia, quindi quando i controlli sono effettuati a rotazione da tutte le Forze di Polizia sia locale che a competenza generale.

Alla domanda circa l'impatto degli interventi adottati sullo stato della sicurezza, come detto sopra, in molti hanno dichiarato di aver rilevato un impatto positivo che ha prodotto una maggiore sicurezza dei cittadini.

Per il sindaco di Firenze, ad esempio, i provvedimenti adottati nascono da esigenze concrete della città e in molti casi i problemi rilevati sono stati risolti.

Matteo Renzi, Sindaco di Firenze

«Monitoriamo anche gli esiti sanzionatori per valutare l'efficacia dello strumento messo in campo. Comunque l'analisi dei dati e i possibili rimedi alle criticità emerse competono agli uffici. I provvedimenti con precepto immediato sono invece tutti andati a buon fine, per cui il risultato è tangibile e non necessita di monitoraggio».

Con riferimento alle ordinanze dell'agosto 2010, il sindaco di Bari si sofferma sui risultati di un sondaggio tra la popolazione dal quale si rileva l'alto gradimento circa gli effetti conseguiti.

Michele Emiliano, Sindaco di Bari

«La Gazzetta del Mezzogiorno ha fatto un sondaggio con cui ha rilevato il 75% di gradimento dei cittadini e, diciamo, che a questo punto sono arrivate una serie di richieste di altre ordinanze. Anche altre zone pedonali hanno fatto richiesta di ordinanze».

#### 5.4 Gli strumenti a disposizione dei sindaci per contrastare degrado urbano e insicurezza

Nel corso dell'intervista è stato chiesto ai sindaci di quali strumenti sono dotati per intervenire sulle questioni afferenti il degrado urbano, la convivenza civile e l'insicurezza.

Oltre allo strumento delle ordinanze, quelle ordinarie e quelle contingibili ed urgenti, sono indicati in particolare alcuni Regolamenti, come quello di Polizia Ur-

bana, quello edilizio, di videosorveglianza. In molti sono poi coloro che indicano nella pianificazione urbanistica lo strumento di eccellenza per la riqualificazione degli spazi pubblici, da cui favorire la convivenza dei cittadini, uno dei modi per rendere più sicura la città. Ad esempio, ad Ancona, l'amministrazione sta provvedendo sul piano urbanistico affinché le case popolari non diventino un "ghetto" per gli immigrati, a Varese, a Piazza Repubblica, sono previsti interventi di riqualificazione degli spazi pubblici, realizzando nuove abitazioni e iniziative pubbliche, come la biblioteca o la sede del teatro. Si tratta quindi di interventi ascrivibili a politiche preventive del degrado e delle condizioni che in generale determinano insicurezza nei cittadini.

Per il sindaco di Pavia, ad esempio, la prevenzione è fondamentale ed è necessario quindi partire dalla pianificazione urbanistica; a suo parere le ordinanze sono utili nel momento in cui un problema magari non è di enorme portata ma potenzialmente può aggravarsi.

Alessandro Cattaneo, Sindaco di Pavia

«Credo in ogni caso che i sindaci debbano avere strumenti idonei per la gestione della sicurezza urbana, anche perché i sindaci sono il vero punto di riferimento del cittadino al quale devono dare risposte concrete. In questo senso condivido appieno la definizione che il Ministro Maroni ha dato della figura del sindaco come ufficiale di governo».

Vi sono poi altre amministrazioni, come ad esempio Torino, che ritengono che lo strumento migliore per contrastare ogni forma di illegalità individuale o organizzata sia fornito da quelle azioni politiche impiegate nella lotta alla contraffazione e all'abusivismo commerciale, all'emersione del lavoro nero e sommerso e al rispetto delle norme in materia di sicurezza del lavoro, alla trasparenza delle procedure amministrative e la loro imparzialità, al contrasto per lo spaccio di droga e ai traffici illeciti. A cui si aggiungono i Protocolli d'intesa con le forze dell'ordine e le altre istituzioni come ad esempio il Protocollo Nomadi concordato con ministero dell'Interno, Regione e Provincia.

La quasi totalità dei sindaci fa poi cenno alla necessità di disporre di una adeguata dotazione organica del corpo di Polizia Municipale, in modo che possa affrontare le problematiche della sicurezza urbana nei suoi molteplici aspetti e più in generale la possibilità di disporre di risorse finanziarie adeguate che possano consentire interventi sul territorio e garantire un maggior coordinamento tra i vari organi di controllo. Come sostiene il sindaco di Padova, il problema riguarda innanzitutto le risorse.



Flavio Zanonato, Sindaco di Padova

«Ai Comuni si affidano nuove competenze, senza accompagnarle con adeguati trasferimenti, che invece si riducono ogni anno. Invece per le politiche di integrazione, fondamentali per garantire la sicurezza, i Comuni hanno bisogno di maggior supporto da parte delle Istituzioni nazionali».

## 5.5 Il ruolo della polizia municipale

L'impiego della Polizia Municipale nella lotta ai fenomeni legati all'insicurezza urbana rappresenta uno degli ambiti in cui, negli ultimi anni, si è sperimentato uno nuovo ruolo della polizia locale, abbiamo chiesto ai sindaci la loro opinione su questo particolare aspetto.

In prevalenza, i sindaci consultati concordano sul fatto che la Polizia Municipale ha effettivamente svolto un ruolo nuovo rispetto al passato, operando su un orizzonte molto più vasto. Questo nuovo ruolo, secondo alcuni, per essere pienamente efficace deve essere integrato con l'azione che mettono in campo le altre forze dell'ordine e, allo stesso tempo, secondo altri, si pone la necessità di un intervento legislativo volto a fare chiarezza sul profilo e i compiti degli appartenenti al corpo di Polizia Municipale.

Come ricorda il sindaco di Perugia, la Polizia Municipale della città è da anni impegnata sul fronte della sicurezza urbana con progetti specifici che vanno dalla rimodulazione del servizio della polizia di prossimità, a servizi mirati alla verifica dei fenomeni di occupazioni abusive di aree ed immobili nonché dei fenomeni di accattonaggio, imbrattamento, danneggiamento. Inoltre, la Polizia Municipale coadiuva le Forze di Polizia a competenza generale in servizi di pubblica sicurezza in determinate aree della città.

Wladimiro Boccali, Sindaco di Perugia

«Nella nostra città si è cercato di rendere chiaro il ruolo della Polizia Municipale nei documenti che scaturiscono dagli incontri del Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica nonché nel Patto per Perugia Sicura, facendo prevalere la specificità di questa Polizia rispetto a quelle a competenza generale per evitare che la Municipale perda la propria identità per acquisire compiti precipui di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Appare evidente la necessità di una tutela normativa del nuovo ruolo della polizia locale che è disciplinata da una legge quadro del 1986, la n. 65, e da una legge regionale, la n. 1 del 2005, mai completamente attuata. (...) A titolo esemplificativo si rileva che è impensabile che ad oggi, nonostante una previsione espressa contenuta nella legge 125 del 2008, l'operatore di Polizia Municipale non abbia l'accesso alla Banca Dati del Ministero dell'Interno per verificare i provvedimenti a carico di persone sottoposte ad accertamenti».

Anche il sindaco di Pavia sostiene che la Polizia Locale sia una risorsa fondamentale e in questa direzione sono indirizzate le azioni volte a garantirne una maggiore valorizzazione, responsabilizzazione e potenziamento.

Alessandro Cattaneo, Sindaco di Pavia

«A Pavia, ben coordinata con le Forze dell'Ordine, la Polizia Locale è stata ed è efficacissima nel contrasto di tanti fenomeni potenzialmente pericolosi come le occupazioni abusive, il commercio illegale, la prostituzione, la gestione della movida notturna, il fenomeno dell'abbandono di rifiuti in città. Da sindaco auspico che si concluda l'iter parlamentare di riforma della Polizia Locale che la renda sempre più efficace e incisiva».

Lo stesso comune di Genova sta procedendo ad una rimodulazione del ruolo della polizia municipale.

Marta Vincenzi, Sindaco di Genova

«A Genova abbiamo inserito questo approccio del "cantunè", che erano quelli che stavano agli angoli della strada, ai cantoni, e con la sua presenza era di per sé una specie di deterrente al fatto ma significa che è anche il primo a porsi in relazione con il cittadino e con cui quest'ultimo ha abitudine a interloquire, vedendo loro come figure amiche. Riorientare la Polizia municipale su questo ruolo non è facile, ci stiamo provando con la nuova organizzazione, penso sia una sfida importante e il primo segreto è di cambiare l'approccio perché più di parlare di vigili urbani che sostituiscono le forze dell'ordine nei loro compiti si tratta di creare un'immediata interlocuzione con l'istituzione e facilitare il rapporto con le istituzioni.

È un obiettivo difficile nelle situazioni meno tranquille, perché ad esempio se questa figura la si vede in un quartiere dove il problema è il chiasso o qualche occasionale problema di delinquenza è un conto. Se la inserisco in quelle parti della città dove abbiamo a che fare con la criminalità organizzata allora naturalmente il ruolo del vigile, che non può sostituirsi a quello dei poliziotti, potrebbe essere davvero importante a fronte della voglia dei cittadini di dire cosa vedono, per orientare l'azione delle forze dell'ordine.

Sappiamo che in molte città del nord ci sono quartieri o parte di essi che sono in mano alla criminalità organizzata e spesso sono i comportamenti, le abitudini, le frequentazioni quelle che possono mettere sulla pista giusta e il cittadino può rivolgersi ai vigili per svolgere quell'azione di controllo sociale su cui non si può prescindere se si parla di sicurezza».

Secondo il sindaco di Firenze, affinché gli interventi siano maggiormente efficaci, è necessaria una forte sinergia tra tutte le forze di polizia.

Matteo Renzi, Sindaco di Firenze

«Sono ovviamente favorevole, purché non ne consegua un tirarsi indietro degli altri. In pratica, credo che il rispetto della legalità passi innanzi tutto dalle piccole cose. Quindi, se si arriva ad individuare, in maniera necessariamente diversificata da realtà territoriale ad altra realtà, fattori specifici di criticità che generano percezione di insicurezza nei cittadini, la Polizia Municipale deve esser in prima linea, ma al fianco di tutte le forze di polizia dello Stato. La “sicurezza partecipata” la intendo così. Resta inteso che esistono anche specificità legate alla competenza professionale, e quelle non spetta a me alterarle. L'importante è che non si abbia una gradazione degli interessi in gioco, ma si metta sempre e solo al primo posto il benessere dei cittadini. Se la lotta al degrado, intesa in senso lato, è una priorità per la loro sicurezza, ovvio che nelle indicazioni che il Sindaco, quale vertice della Polizia Locale impartisce, ci sarà tale tipo di impegno».

## 5.6 Lo strumento delle ordinanze: un primo giudizio dopo tre anni di applicazione

L'art. 6 del Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92 (il c.d. decreto sicurezza) ha modificato l'art. 54 del Testo Unico Enti Locali, estendendo i poteri di ordinanza del sindaco, quale ufficiale del Governo, anche alla sicurezza urbana. In particolare, i poteri di ordinanza del sindaco sono stati ampliati al fine di consentirgli l'adozione “con atto motivato [di] provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana”.

La nuova formulazione del comma 4 dell'art. 54 amplia il potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti, prevedendo, quale situazione legittimante il provvedimento extra ordinem, il grave pericolo per la “sicurezza urbana” (che si affianca così al grave pericolo per l'“incolumità dei cittadini”, già previsto, che viene ridefinita come “incolumità pubblica”). A questo potere viene inoltre aggiunta una competenza per così dire “ordinaria” ad adottare provvedimenti con le medesime finalità. Il termine “anche” ha lasciato infatti intendere che i provvedimenti in oggetto potessero anche non rientrare tra quelli “contingibili e urgenti” e in questa direzione si sono orientati gli interventi dei sindaci.

Come è stato già chiarito nell'introduzione e nel Capitolo 2, con la sentenza n.115 del 4 aprile 2011, la Corte Costituzionale, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come sostituito dall'art. 6 del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui comprende la locuzione “anche” prima delle parole contingibili e urgenti, ha ricondotto il potere di ordinanza dei sindaci in ma-

teria di incolumità pubblica e sicurezza urbana alle sole ordinanze contingibili ed urgenti.

Tale premessa si è resa necessaria poiché è all'interno di questo nuovo quadro normativo e giurisprudenziale che si inseriscono le considerazioni fornite dai sindaci in merito alle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti.

Rispetto all'uso dello strumento delle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti, il parere dei sindaci appare discordante, a volte persino opposto. Infatti, mentre alcuni ritengono tale strumento utilissimo per contrastare fenomeni di degrado e insicurezza urbana, altri lo ritengono uno strumento puramente simbolico che non risolve il problema alla radice ma utile solo per dare una risposta immediata ad una parte di cittadinanza, trasferendo, il più delle volte, il fenomeno che genera il problema solo poco più in là.

Nel primo caso, per alcuni, l'efficacia dell'ordinanza viene dimostrata richiamando i numeri dei risultati raggiunti e dal fatto che alcune delle ordinanze emesse saranno inserite organicamente nel Regolamento di Polizia Urbana, come nel caso di Verona.

Flavio Tosi, Sindaco di Verona

«Le ordinanze sono uno strumento indispensabile per contrastare fenomeni di insicurezza e degrado. Prima del pacchetto sicurezza varato dal Ministro Maroni i Sindaci non potevano intervenire così direttamente sui problemi. Per il contrasto della prostituzione di strada, ad esempio, l'unico strumento era il codice della strada, comminando ai clienti una multa ridicola di 36 euro: ora la sanzione è di 450 euro e ci permette di colpire esattamente quel comportamento senza obbligarci ad inventare il divieto di fermata per aggirare il problema vero».

Anche il sindaco di Pavia ritiene che lo strumento dell'ordinanza sia un ottimo strumento con cui l'amministrazione può intervenire per risolvere problemi.

Alessandro Cattaneo, Sindaco di Pavia

«Certo, un'ordinanza deve avere sempre una ratio ben precisa, quindi una motivazione reale, deve avere un obiettivo concreto e deve svilupparsi in modo chiaro e definito. In questo modo l'ordinanza, come ogni norma, viene percepita dal cittadino. Siamo intervenuti con ordinanza per arginare il fenomeno della prostituzione, per contenere gli eccessi della movida notturna soprattutto per quanto riguarda il degrado dovuto ai contenitori in vetro gettati a terra e per contrastare il fenomeno dell'abbandono dei rifiuti ingombranti. E, grazie alla applicazione delle ordinanze, sono intervenuti cambiamenti evidenti nel tessuto urbano; ad esempio, con l'ordinanza di contrasto all'abbandono di rifiuti abbiamo più che decuplicato le sanzioni, così come efficace è stata l'ordinanza anti prostituzione, con la quale abbiamo di fatto eliminato il fenomeno dal territorio comunale».

Nel secondo caso, per alcuni, lo strumento dell'ordinanza, come sostiene il sindaco di Reggio Emilia, rappresenta un provvedimento limite, d'urgenza e molto mirato. Un intervento necessario in assenza di condizioni che permettano un approccio più articolato e che difficilmente porta ad un superamento dei problemi, ma solo ad una limitata riduzione del fenomeno. Per altri, seppur vi sia stato un ricorso all'uso delle ordinanze, vi è comunque la convinzione che non possano diventare lo strumento con cui si governa. È questa, ad esempio, l'opinione del sindaco di Genova.

Marta Vincenzi, Sindaco di Genova

«Risultati puntuali ci sono stati, come quelli nella lotta alla prostituzione o nel far rispettare il divieto dei superalcolici; ad esempio, ci è stata segnalata, dall'azienda che si occupa della raccolta dei rifiuti, una diminuzione di vetro e lattine raccolte. Sono però risultati volatili che vengono messi presto in discussione e resto convinta che lo strumento delle ordinanze debba essere occasionale, eccezionale e non diventare lo strumento con cui si governa. Proprio per questo abbiamo cercato di costruire il nuovo regolamento di Polizia municipale, approvato in consiglio comunale, che quando diventa operativo supera le ordinanze. Possono essere uno strumento utile per affrontare alcune emergenze, non credo possano diventare strumenti di lavoro con cui si risolve il problema della sicurezza e credo che il ricorso alle ordinanze debba essere molto limitato. Spesso hanno come unica conseguenza lo spostamento del problema da una parte all'altra della città, senza risolverlo mai definitivamente. Hanno un impatto sulla percezione della sicurezza ma non sul reale livello della sicurezza».

Anche il sindaco di Bari ha deciso di utilizzare in modo limitato lo strumento delle ordinanze, esponendo le seguenti motivazioni.

Michele Emiliano, Sindaco di Bari

«Ove questi provvedimenti non fossero pochi, noi uccideremmo lo strumento, perché finirebbe per essere inflazionato. In secondo luogo, va considerato che la gran parte di queste ordinanze non avrebbe la ragione d'essere e quindi sarebbero impugnabili e facilmente annullabili, perché questo tipo di provvedimento regge nella misura in cui c'è una situazione di particolare emergenza, peraltro un'emergenza che deve essere di circostanza, non può essere un fenomeno diffuso. Faccio un esempio. Se abbiamo un'inveterata, negativa abitudine nel gestire una determinata fase della vita di una città e questo non provoca una situazione di particolare emergenza in termini di sicurezza stradale, igiene, o altro, è chiaro che noi, utilizzando lo strumento dell'ordinanza su un fenomeno diffuso, rischieremmo di assegnare al Sindaco, se interpretiamo diversamente la norma del 54, una funzione legislativa che come Sindaci non abbiamo. Per rimanere legati alle norme del codice penale sul principio costituzionale di legalità e sulla non retroattività della norma penale, eccetera, dobbiamo rimanere sul seminato di condotte già definite

dalla legge come illegittime, illegali. Allo stesso tempo, non possiamo coprire con questa ordinanza ciò che è già incriminato penalmente. Certo in questo caso le ordinanze sono superflue: non posso vietare le rapine con una ordinanza, perché è chiaro che la rapina è giù vietata».

Un'altra testimonianza è, ad esempio, quella del sindaco di Padova che sostiene la maggior efficacia di interventi tra loro coordinati.

Flavio Zanonato, Sindaco di Padova

«Sicuramente un effetto di miglioramento della situazione, anche se non sono state risolutive. La sicurezza va garantita con una serie coordinata di interventi, innanzitutto con la prevenzione, l'integrazione e l'educazione alla legalità. Poi certo è necessaria anche la repressione dei comportamenti scorretti».

Altri ritengono che, seppur i risultati ottenuti grazie alla emanazione delle ordinanze vi siano stati, questi sono sempre parziali, i fenomeni sono stati contenuti ma non completamente annullati.

È poi interessante sottolineare come alcune delle amministrazioni contattate, come ad esempio Ancona, abbiano riferito di non aver fatto uso dello strumento delle ordinanze per una precisa scelta politica avendo deciso di promuovere interventi di carattere preventivo.

## Appendice

### Linee Guida per i Comuni in materia di videosorveglianza alla luce del Provvedimento Garante Privacy 8 aprile 2010

AREA SICUREZZA ANCI

#### 1. Premesse

Il nuovo Provvedimento del Garante per la Privacy in materia di videosorveglianza datato 08 aprile 2010<sup>1</sup> indica le regole da seguire in materia, novellando interamente il Provvedimento del 2004<sup>2</sup> che viene così abrogato.

L'ANCI, con il presente documento intende fornire importanti precisazioni, alla luce delle numerose novità e delle richieste di molte Amministrazioni comunali riguardo l'installazione e la gestione dei sistemi di videosorveglianza, visti gli investimenti economici intrapresi nell'ultimo periodo, grazie a contributi statali e regionali. L'ANCI, peraltro, ha fornito un proprio contributo nella stesura del documento in argomento attraverso un confronto con gli Uffici del Garante, così come hanno fatto il Ministero dell'Interno e l'Unione Province Italiane, istituzioni che hanno preventivamente valutato, secondo le rispettive competenze il Provvedimento stesso, suggerendone modifiche e miglioramenti, d'intesa con i Funzionari del Garante, con un nuovo spirito di collaborazione e condivisione di regole. Lo scopo è inoltre quello di omogeneizzare le varie procedure adottate e adottande in materia nei singoli comuni.

L'ANCI intende poi evidenziare ai singoli comuni il nuovo e stretto rapporto che è scaturito dalle importanti novità legislative approvate negli ultimi due anni in materia di sicurezza<sup>3</sup> e lo specifico campo della videosorveglianza.

Da non dimenticare ancora che l'Ufficio del Garante riceve, sempre in numero maggiore, reclami, proteste, richieste di verifiche preliminari e di controlli, in modo particolare da cittadini che ritengono violata la privacy, proprio dai sistemi di videosorveglianza gestiti dagli enti locali. Le ispezioni disposte dall'Ufficio del Garante in materia di videosorveglianza e non solo verso le amministrazioni co-

1. Documento web: <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1712680> pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 29 aprile 2010.
2. Documento web: <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1003482>.
3. C.d. "Pacchetto Sicurezza 2008" D.L. nr. 92/2008 convertito in Legge 24 luglio 2008 nr. 125 e c.d. "Pacchetto Sicurezza 2009" Legge 15 luglio 2009, nr. 94.

munali, con l'attivazione del Nucleo Servizio Privacy della Guardia di Finanza, hanno fatto peraltro emergere una serie di violazioni, con conseguenti sanzioni penali ed amministrative.

In materia di uso dei sistemi di videosorveglianza – lo ricorda il Garante – vengono applicate le disposizioni generali in tema di protezione dei dati personali.

Con il presente documento, l'ANCI vuole perciò fornire precise indicazioni ai Sindaci e alle Amministrazioni comunali, partendo dai concetti indicati nel Provvedimento dell'8 aprile 2010, considerato che la videosorveglianza è divenuta oggi uno strumento indispensabile, nelle città piccole e grandi, alla tutela della sicurezza pubblica e al contrasto della criminalità, divenendo ormai parte integrante dell'arredo urbano, come i lampioni, le panchine, i semafori.

Dal punto di vista criminologico, peraltro, la videosorveglianza viene definita una misura di prevenzione situazionale e più in particolare come una tecnica di sorveglianza formale<sup>4</sup>.

La necessità di adottare un aggiornamento all'importante e storico primo Provvedimento in materia datato anno 2004, è nata dalle finalità che i vari sistemi di videosorveglianza perseguono, dai successi che si sono conseguiti nei vari campi di azione, dalla necessità di imprimere un maggior rispetto delle regole sia per chi progetta, costruisce e amministra i sistemi, sia per chi li utilizza come le Forze di Polizia dello Stato e le Polizie Locali, queste ultime oggi sempre più chiamate a contribuire alla salvaguardia dei propri cittadini, secondo le direttive dei Sindaci, che hanno visto aumentare i propri poteri in materia di sicurezza, quali "Ufficiali di Governo", anche a seguito dell'approvazione del c.d. "Pacchetto Sicurezza 2008" che ha introdotto importanti modifiche all'art. 54 del T.U.E.L. e all'emanazione di moltissime ordinanze sindacali a tutela della cd "sicurezza urbana".

L'introduzione, per la prima volta nella storia italiana, del concetto di "sicurezza urbana", compiutamente descritto dal Decreto Ministro Interno del 5 agosto 2008<sup>5</sup> e i conseguenti provvedimenti emessi a mezzo di specifiche ordinanze sindacali, dimostrano quali siano i maggiori compiti cui oggi i Sindaci sono chiamati a rispondere in materia di incolumità pubblica, decoro, rispetto delle regole di convivenza sociale, sicurezza primaria e secondaria, in un quadro

4. Clarke R. V., *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, Albany, NY: Harrow & Heston, 1997.

5. Decreto Ministro Interno 5 agosto 2008, pubblicato in Gazzetta Ufficiale nr. 186 del 09 agosto 2008 (docu-web [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/sicurezza/0989\\_2008\\_08\\_05\\_decreto\\_poteri\\_sindaci.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/sicurezza/0989_2008_08_05_decreto_poteri_sindaci.html))

normativo peraltro rispettoso dei ruoli delle Autorità Provinciali di Pubblica Sicurezza (Prefetto e Questore) ex legge nr. 121/1981.

Il Garante per la Protezione dei Dati Personali ha così tenuto conto, nel Provvedimento in argomento, dell'evoluzione normativa in materia di sicurezza, impressa dal Parlamento tra il 2008 e il 2009, con norme che vanno ad incidere sui diritti dei cittadini, i quali non devono subire incursioni nella loro vita privata e nelle attività quotidiane, oltre a considerare i più moderni sistemi tecnologici, che oggi risultano rintracciabili nella commercializzazione di impianti di videosorveglianza.

Va perciò sempre ricordato che la necessità di garantire livelli elevati di tutela dei diritti e delle libertà individuali fondamentali rispetto al trattamento dei dati personali, permette l'utilizzo di nuovi e innovativi sistemi di videosorveglianza. Le Amministrazioni comunali devono sapere che la scelta meno costosa, più rapida o di più semplice attuazione però non è sempre la scelta migliore, in termini di impatto sulla protezione dei dati personali.

## 2. Finalità

Il Garante per la Protezione dei Dati Personali nel Provvedimento in argomento ha individuato tra le finalità per l'utilizzo della videosorveglianza, **quattro ambiti generali** che riguardano tutte specifiche competenze dei Comuni attraverso i propri organi, tra cui la protezione e l'incolumità degli individui, ivi compresi i profili attinenti alla sicurezza urbana (di stretta competenza dei Sindaci), all'ordine e alla sicurezza pubblica, alla prevenzione, accertamento o repressione dei reati svolti dai soggetti pubblici (tra cui rientra la Polizia Locale), alla razionalizzazione e miglioramento dei servizi al pubblico, volti anche ad accrescere la sicurezza degli utenti.

Altra finalità individuata dal Garante attiene la **protezione della proprietà**, in particolare sui Sindaci ricade la titolarità della gestione degli impianti di videosorveglianza posti a protezione di sedi, palazzi, uffici, biblioteche, musei.

Ancora con riferimento alla rilevazione, prevenzione e controllo delle infrazioni svolti da soggetti pubblici, nel quadro delle competenze ad essi attribuite dalla legge, vanno evidenziate le attribuzioni in materia di Codice della Strada, in cui le competenze delle Polizie Locali in qualità di organo di polizia stradale<sup>6</sup>, sono

6. Art. 12 del Codice della Strada Decreto Legislativo 30 aprile 1992 nr. 285 e succ. modif. "Espletamento dei servizi di polizia stradale (omissis) d bis) ai corpi e ai servizi di polizia provinciale, nell'ambito del territorio di competenza; e) ai Corpi e ai servizi di polizia municipale, nell'ambito del territorio di competenza.

previste nell'utilizzo di sistemi di videocontrollo, oggi ancora più ampliati dalla recente modifica dello stesso Codice con Legge nr. 120/2010 del 29 luglio u.s.<sup>7</sup>. L'ultimo ambito indicato dal Garante tra le principali finalità nell'utilizzo di un impianto di videosorveglianza, è quello dell'**acquisizione di prove**, e in tal senso occorre ricordare la competenza di polizia giudiziaria posseduta dagli agenti ed ufficiali della Polizia Locale, che dipendono dalla competente Autorità Giudiziaria, secondo l'art. 109 della Costituzione e le norme del Codice di Procedura Penale<sup>8</sup>.

### 3. Il Regolamento per la gestione di un sistema di videosorveglianza comunale

Nel precedente Provvedimento datato 2004, era espressamente prevista la predisposizione dell'"atto di documentazione delle scelte". Tale atto ora non è più previsto, in un'ottica di semplificazione adottata dal Garante.

Il Garante per la Protezione dei Dati Personali non prevede perciò l'adozione di uno specifico Regolamento per la gestione della videosorveglianza da parte dei singoli Comuni, ma è auspicabile dall'ANCI perché garantirebbe la corretta individuazione di specifiche finalità e di tutta una serie di altre attività come ad esempio l'individuazione del responsabile del sistema, degli incaricati al trattamento delle immagini, dei preposti, le modalità di accesso alle immagini, di conservazione dei dati, la pubblicità e molti altri aspetti, richiamati dal Garante stesso nel Provvedimento dell'8 aprile 2010. Il Regolamento, necessario a sostegno degli atti deliberativi e delle determinazioni dell'ente locale, diventa così il massimo strumento di legittimazione e condivisione per un corretto utilizzo di uno strumento così invasivo.

L'ANCI ricorda, inoltre, che il testo del Regolamento per la gestione di un impianto di videosorveglianza non deve essere trasmesso agli Uffici del Garante per l'approvazione e neppure per la doverosa conoscenza. Il Regolamento dovrà essere però posto in visione durante le eventuali ispezioni dei Funzionari dell'Ufficio Ispettivo del Garante.

L'ANCI rammenta poi, come la predisposizione del Regolamento sia una forma di grande trasparenza amministrativa nei confronti dei cittadini, che vedreb-

7. Art. 201 c. 1 bis e ter del Codice della Strada, così modificato dall'art. 36 della Legge 120/2010

8. Art. 57 Codice Procedura Penale DPR 22 settembre 1988, nr. 447 "Ufficiali ed Agenti di Polizia Giudiziaria. Sono agenti di polizia giudiziaria:a) il personale della polizia di Stato al quale l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità;b) i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio".

bero così protetti i propri dati personali, secondo regole chiare, inderogabili e incisive.

### 4. L'esame preventivo del Garante

Il Garante, dopo l'adozione del Provvedimento in materia di videosorveglianza dell'8 aprile 2010<sup>9</sup>, ha riscontrato l'invio di copiosa corrispondenza da parte di molti comuni che hanno erroneamente ritenuto che fosse necessario sottoporre all'esame preventivo dell'Autorità l'installazione di qualsiasi impianto di videosorveglianza.

Al riguardo, l'ANCI ritiene opportuno fornire le seguenti precisazioni.

#### Quando non occorre l'esame preventivo del Garante

##### A. I normali sistemi di videosorveglianza.

Il comune che intenda installare un sistema di videosorveglianza **non deve sottoporlo all'esame preventivo del Garante**; come stabilito con il provvedimento dell'8 aprile 2010, ma è sufficiente che il trattamento dei dati personali effettuato tramite tale tipo di impianto per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, avvenga previa **informativa** alle persone che stanno per accedere nell'area videosorvegliata, utilizzando a tale fine il modello semplificato predisposto in *fac-simile* dall'Autorità, e siano adottate **idonee misure di sicurezza**.

##### B. I sistemi integrati di videosorveglianza

L'utilizzo di **sistemi integrati di videosorveglianza**, ivi compresi quelli che consentono di rendere disponibili le immagini alle Forze di Polizia, **non deve essere sottoposto a verifica preliminare** nei casi in cui possano essere applicate, oltre alle generali misure di sicurezza (individuate dal Garante nel punto 3.3.1 del provvedimento dell'8 aprile 2010) le seguenti specifiche ulteriori misure che prevedono:

1. l'adozione di sistemi idonei alla **registrazione degli accessi logici** degli incaricati e **delle operazioni compiute sulle immagini registrate**, compresi i relativi riferimenti temporali, con conservazione per un periodo di tempo congruo all'esercizio dei doveri di verifica periodica dell'operato dei responsabili da parte del titolare, comunque non inferiore a sei mesi;

9. Provvedimento in materia di dell'8 aprile 2010 (in Gazzetta Ufficiale n. 99 del 29 aprile 2010 e disponibile sul sito [www.videosorveglianza.garanteprivacy.it](http://www.videosorveglianza.garanteprivacy.it) doc. web n. 1712680).

2. la **separazione** logica delle immagini registrate dai diversi titolari.

Ove siano rispettate tali specifiche prescrizioni di sicurezza, pertanto, **non occorre alcuna richiesta di verifica preliminare** per l'installazione di sistemi integrati di videosorveglianza che consentano:

- a) *la* gestione coordinata di funzioni e servizi tramite **condivisione, integrale o parziale, delle immagini riprese da parte di diversi e autonomi titolari** del trattamento, i quali utilizzano le medesime infrastrutture tecnologiche; in tale ipotesi, i singoli titolari possono trattare le immagini solo nei termini strettamente funzionali al perseguimento dei propri compiti istituzionali ed alle finalità chiaramente indicate nell'informativa, nel caso dei soggetti pubblici, ovvero alle sole finalità riportate nell'informativa, nel caso dei soggetti privati;
- b) *il* collegamento telematico di diversi titolari del trattamento ad un **“centro” unico gestito da un soggetto terzo**; tale soggetto terzo, **designato responsabile** del trattamento ai sensi dell'art. 29 del Codice da parte di ogni singolo titolare, deve assumere un ruolo di coordinamento e gestione dell'attività di videosorveglianza senza consentire, tuttavia, forme di correlazione delle immagini raccolte per conto di ciascun titolare.

**C. I sistemi integrati di videosorveglianza per la sicurezza urbana nei comuni**  
Con specifico riferimento all'attività del controllo sul territorio da parte dei comuni, anche relativamente a quanto disposto in materia di videosorveglianza comunale per la tutela della **sicurezza urbana**, **non deve essere sottoposto a verifica preliminare** del Garante il trattamento dei dati effettuato tramite **sistemi integrati di videosorveglianza** qualora:

- a) l'utilizzo condiviso, in forma integrale o parziale, di sistemi di videosorveglianza tramite la medesima infrastruttura tecnologica sia configurato con modalità tali da permettere ad **ogni singolo ente** e, in taluni casi, anche alle diverse strutture organizzative dell'ente, **l'accesso alle immagini** solo nei termini strettamente funzionali allo svolgimento dei **propri compiti istituzionali**, evitando di tracciare gli spostamenti degli interessati e di ricostruirne il percorso effettuato in aree che esulano dalla competenza territoriale dell'ente;
- b) un **“centro” unico** gestisca l'attività di videosorveglianza per conto di diversi soggetti pubblici; in tale caso i dati personali raccolti dovranno essere **trattati in forma differenziata e rigorosamente distinta**, in relazione alle competenze istituzionali della singola pubblica amministrazione.

#### **D. Durata della conservazione delle immagini**

I comuni, per le attività di videosorveglianza finalizzata alla tutela della **sicurezza urbana**, possono conservare i dati registrati fino a **«sette giorni** successivi alla rilevazione delle informazioni e delle immagini raccolte mediante l'uso di sistemi di videosorveglianza, fatte salve speciali esigenze di ulteriore conservazione».

Appare opportuno precisare che **non deve essere sottoposta ad una verifica preliminare** del Garante l'esigenza di conservare le immagini anche oltre il periodo di una settimana sopra indicato qualora intervenga una **specificata richiesta in tale senso dell'autorità giudiziaria o di polizia giudiziaria** in relazione a un'attività investigativa in corso.

Solo nel caso in cui il comune intenda procedere, per speciali esigenze, a un allungamento dei tempi di conservazione per un periodo superiore alla settimana, una richiesta in tal senso deve essere sottoposta ad una verifica preliminare del Garante.

#### **E. Ulteriori casi di esclusione della verifica preliminare**

Non si deve richiedere comunque una verifica preliminare purché siano rispettate tutte le seguenti condizioni:

- a) il Garante si sia già espresso con un provvedimento di verifica preliminare in relazione a determinate categorie di titolari o di trattamenti;
- b) la fattispecie concreta, le finalità del trattamento, la tipologia e le modalità d'impiego del sistema che si intende adottare, nonché le categorie dei titolari, corrispondano a quelle del trattamento approvato;
- c) si rispettino integralmente le misure e gli accorgimenti conosciuti o concretamente conoscibili prescritti nel provvedimento di cui alla lett. a) adottato dal Garante.

#### **Quando occorre l'esame preventivo del Garante**

Il comune **deve sottoporre all'esame preventivo del Garante** solo ed esclusivamente i trattamenti di dati che intende effettuare mediante un impianto di videosorveglianza che:

1. raccolga **immagini associate a dati biometrici** oppure
2. permetta, mediante apposito *software*, il **riconoscimento della persona tramite collegamento** o incrocio o confronto delle immagini rilevate (es. morfologia del volto) con altri specifici dati personali, in particolare **con dati biometrici**, o sulla base del confronto della relativa immagine **con una campionatura di soggetti preconstituita** alla rilevazione medesima oppure
3. non si limiti a riprendere e registrare le immagini, ma sia in grado di **rilevare automaticamente comportamenti o eventi anomali**, segnalarli, ed eventualmente registrarli (sistemi c.d. intelligenti).

Fuori dalle predette ipotesi, occorre richiedere una verifica preliminare nei soli casi in cui i trattamenti effettuati tramite videosorveglianza hanno natura e caratteristiche tali per cui le misure e gli accorgimenti individuati dal Garante, sinteticamente sopra richiamati, non possano essere integralmente applicabili, in

relazione alla natura dei dati o alle modalità del trattamento o agli effetti che possono determinare.

### Pagamento dei diritti di segreteria per richiesta esame preventivo

Nel caso di richiesta di esame preventivo agli uffici del Garante, i comuni dovranno versare all'Autorità i diritti di segreteria, il cui ammontare è stato quantificato, con determinazione del 15 gennaio 2005, nella misura di euro 1000,00 (mille).

Il versamento di tale importo può essere effettuato secondo una delle modalità di seguito indicate:

- mediante bonifico sul conto corrente bancario n. 18373 presso la Banca Popolare di Lodi, Agenzia n. 2 di Roma (ABI 05164; CAB 03202; CIN C);
- sul conto corrente postale n. 96677000, intestato a: “Garante per la protezione dei dati personali, Piazza di Monte Citorio, 121; 00186; Roma”;
- con assegno circolare non trasferibile da intestare a “Garante per la protezione dei dati personali” e da inviare, al recapito già indicato, con posta assicurata.

## 5. Sistemi di videosorveglianza dotati di audio

L'ANCI mette in guardia le Amministrazioni comunali dall'installare impianti di videosorveglianza dotati di sistemi di registrazione audio, seppur commercializzati e proposti da aziende del settore. Tali tecnologie incidono in maniera importante nella privacy dell'individuo, configurando una interferenza illecita nella vita privata dell'individuo, fattispecie questa che prevede sanzioni penali. Solamente l'autorità giudiziaria può disporre registrazioni audio con tali sistemi, abbinati alle immagini di luoghi, locali, ambienti ben individuati.

## 6. Sicurezza Urbana e tempi di conservazione immagini

L'ANCI ricorda che l'art. 1 comma 1 della Legge 23 aprile 2009, nr. 38, che ha convertito in Legge con modificazioni il D.L. 23 febbraio 2009, nr. 11, ha previsto che «per la tutela della sicurezza urbana, i comuni possono utilizzare sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico», oltre che «la conservazione dei dati, delle informazioni e delle immagini raccolte mediante l'uso di sistemi di videosorveglianza è limitata ai sette giorni successivi alla rilevazione, fatte salve speciali esigenze di ulteriore conservazione».

È certamente una importante novità per gli Enti Locali, che prima utilizzavano in via limitata la videosorveglianza, visto che da una attenta lettura del Codice

sulla Privacy (d.lgs. n. 196/2003)<sup>10</sup> e dalle conseguenti indicazioni del Garante potevano sussistere limiti alle attività dei Comuni. In buona sostanza la legittimità delle riprese effettuate dalla Polizia Locale è sempre stata collegata alle finalità tradizionali dei Comuni ovvero il controllo del traffico, la prevenzione degli atti vandalici in determinate zone, il mantenimento dell' sicurezza in senso ampio nelle città e nei paesi.

Occorre peraltro ricordare che le qualifiche possedute dagli appartenenti alla Polizia Locale riguardano la polizia stradale, la polizia amministrativa, la polizia giudiziaria e la sicurezza pubblica con finalità di ausilio alle Forze di Polizia ex Legge n. 121/1981 (cfr. Legge Quadro sull'ordinamento della polizia municipale n. 65/1986).

Per i comuni, l'aumento fino a sette giorni del tempo di conservazione delle immagini degli apparati di videosorveglianza utilizzati per finalità di sicurezza urbana, permette di accedere ad un consistente patrimonio di *files*, che possono risultare utili per finalità di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza.

L'ANCI ricorda ancora che deve essere prestabilita la necessità di conservazione delle immagini stesse in luoghi (centrali operative, sale servizi) ove l'accesso sia limitato a persone individuate, mentre l'estrapolazione delle immagini deve avvenire per specifiche finalità. È stato specificato nuovamente che oltre il tempo previsto dalla norma della Legge nr. 38/2009, le immagini vanno cancellate anche con altre registrate in sovrascrittura. Occorre inoltre tener conto di un recente provvedimento del Garante per la Privacy<sup>11</sup> che ha riguardato un obiettivo sensibile per finalità di terrorismo, nel quale il gestore del sistema di videosorveglianza ha ottenuto l'autorizzazione a conservare le immagini dei trenta giorni antecedenti. L'attuale norma che prevede una vera e propria clausola di salvaguardia («fatte salve speciali esigenze di ulteriore conservazione») di cui alla legge 38/2009, va posta in equilibrio attraverso un percorso istituzionale e con interventi specifici per evitare abusi; la richiesta di allungamento dei tempi di conservazione dovrebbe essere preventivamente richiesta dal Comune al Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, e sarà l'Ente Locale, titolare del trattamento, a richiedere la verifica preliminare al Garante per un eventuale allungamento del tempo di conservazione, per specifiche ed eccezionali finalità, nel rispetto del principio di proporzionalità.

10. Decreto Legislativo 30 giugno 2003, nr. 196 <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=1311248>.

11. <http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=>



## 7. Gestione impianti videosorveglianza comunali a bordo di mezzi pubblici

Con riferimento al luogo in cui è attiva, vanno distinti vari aspetti della videosorveglianza, analizzando quella installata a bordo di autobus/tram/metropolitane urbani ed extraurbani, alle fermate del trasporto pubblico locale, a bordo di taxi, in stazioni, autostazioni, aeroporti. Già nel marzo 1999 il Garante rispondendo ad un quesito di un comune diede importanti prescrizioni, che vanno certamente confermate, condivise ed implementate.

I sistemi di videosorveglianza spesso sono gestiti dai Comuni e dalle Aziende Municipalizzate di Trasporto Pubblico, anche in base a specifici accordi e protocolli con le locali Prefetture e Questure; in alcuni casi questi sistemi sono collegati alle centrali operative delle Forze dell'Ordine che possono ricevere anche in diretta le immagini provenienti dai mezzi pubblici, in caso di allarme o di emergenza. Va perciò garantita la massima riservatezza, permettendo l'accesso sia in diretta che in remoto esclusivamente a personale qualificato e ben individuato, quali appartenenti alle Forze di Polizia dello Stato e delle Polizie Locali, sia a personale di aziende pubbliche e private con finalità di tutela del patrimonio dei mezzi pubblici.

L'ANCI ritiene di ricordare che le immagini a bordo dei mezzi di trasporto pubblico non possono essere viste dal personale appartenente ai servizi del trasporto pubblico e alla loro estrazione dovrà essere autorizzato personale in possesso di specifiche credenziali, che potrà accedere mediante sistemi "criptati", con utilizzo di *password* e *userid*; dovrà essere altresì garantita anche la registrazione dei *log* relativi alle attività di estrazione delle immagini, dove sono individuabili volti e particolari molto invasivi. Quanto sopra è conforme a quanto ribadito nel Provvedimento del Garante.

L'ANCI auspica da parte degli Enti Locali il massimo del rispetto e della tutela dei lavoratori a bordo dei mezzi di trasporto pubblico videosorvegliati, affinché lo strumento invasivo delle telecamere sia esclusivamente di prevenzione di atti criminosi e conseguente aumento della sicurezza del trasporto pubblico locale.

Per quanto attiene la videosorveglianza alle fermate del trasporto pubblico, l'ANCI fa presente che i sistemi di videosorveglianza sono spesso di proprietà di Comuni e di Aziende Municipalizzate, in base a specifici accordi con le locali Prefetture, soprattutto a seguito dei famosi attentati di Londra e Madrid del 2005, quando fu elevata l'attenzione per la tutela del trasporto pubblico. Anche in questo caso esistono collegamenti in diretta con le centrali operative delle Forze di Polizia dello Stato e delle Polizie Locali, con sistemi di estrapolazione delle immagini gestiti direttamente dalle forze dell'ordine. La visione in diretta si ritiene

debba essere consentita anche al personale delle Aziende Municipalizzate che potranno verificare in tempo reale le condizioni di afflusso alle varie fermate e monitorare eventuali criticità che influiscano sui tempi di percorrenza, vietando altresì di utilizzare zoom e primi piani dei passeggeri.

## 8. Collegamenti tra centrali forze di polizia e polizie locali

Come si accennava nella parte iniziale di questo documento, per finalità di sicurezza urbana, deve essere consentito ai Comuni l'utilizzo di adeguati sistemi di videosorveglianza, le cui immagini devono essere conservate e visionate in locali protetti gestiti dalle Polizie Locali e la cui estrapolazione deve avvenire sotto il controllo di personale qualificato delle medesime forze dell'ordine; possono essere previsti collegamenti con le centrali operative delle Forze di Polizia dello Stato, anche con collegamenti in rete e via fibra ottica<sup>12</sup>. È importante tenere conto della Circolare del Capo della Polizia datata 08 febbraio 2005<sup>13</sup>, diretta ai Prefetti e avente per argomento la definizione delle "linee guida" in materia di videosorveglianza che ha definito nuovi scenari e confortato gli orientamenti manifestati dalle amministrazioni comunali, salvaguardando le attività delle Polizie Locali. Ancora oggi la circolare cui sopra è un "indiscusso caposaldo del sistema, in particolare per ciò che attiene la sicurezza primaria e secondaria"<sup>14</sup>.

È stato codificato nell'aggiornamento del Provvedimento in argomento che, salvo per gli obiettivi rilevanti per la c.d. sicurezza primaria e sia pure con ampie cautele, l'attività di gestione e di controllo degli apparati di videosorveglianza possa essere effettuata dalle Polizie Locali, a seconda degli obiettivi da vigilare, fatta salva la possibilità di prevedere, in condizioni contingenti, anche collegamenti diretti con le forze dell'ordine.

In un'ottica di collaborazione tra istituzioni in materia di sicurezza e di coinvolgimento delle autorità locali di pubblica sicurezza, l'ANCI ritiene che ogni nuova installazione dei sistemi di videosorveglianza da parte dei comuni debba passare l'esame preliminare del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica.

12. Sono numerosi i "Patti per la sicurezza" firmati tra il Ministero dell'Interno e le Amministrazioni Comunali che prevedono l'installazioni di nuove telecamere da parte dei Comuni (cfr. Torino, Milano, Verona, Prato, Modena, ecc.).

13. Circolare Ministero Interno – Dipartimento PS – nr. 558/A/421.2/70/456 datata 8 febbraio 2005 "Sistemi di videosorveglianza. Definizione di linee guida in materia" <http://portale.anci.it/Contenuti/Allegati/Direttiva%202005.pdf>.

14. Tale definizione è stata inserita nella recente circolare del 6 agosto 2010, a cura dell'Ufficio Coordinamento e Pianificazione Forze di Polizia.

I comuni, nella fase di progettazione ed installazione dei sistemi di videosorveglianza, dovranno però adottare tutte le cautele che vadano a prevenire eventuali forme di intrusione nella privacy dei cittadini, sensibilizzando i tecnici e i progettisti, oltre che i responsabili e gli incaricati del trattamento; importante punto di riferimento è il provvedimento del Garante datato 7 ottobre 2007<sup>15</sup>, con il quale è stato specificato che il comune deve adottare ogni accorgimento volto ad evitare la ripresa di persone in abitazioni private, delimitando, quindi, la dislocazione, l'uso dello zoom e, in particolare, l'angolo visuale delle telecamere in modo da escludere ogni forma di ripresa, anche quando non c'è registrazione, di spazi interni di abitazioni private, attraverso eventuali sistemi di settaggio e oscuramento automatico, non modificabili dall'operatore.

Particolare attenzione deve essere prestata dai comuni per la segnaletica e i modelli di informativa che devono tassativamente indicare, oltre alle finalità di sicurezza urbana, quelle di controllo e di conservazione delle immagini di propria competenza. Con una eccezione che riguarda la recente novità in materia di "sicurezza urbana" che riguarda proprio i comuni.

A tal proposito, l'ANCI ricorda l'importante e recente circolare del Capo della Polizia datata 6 agosto 2010<sup>16</sup>, diretta ai Prefetti, con la quale per la prima volta, l'Ufficio Coordinamento e Pianificazione delle Forze di Polizia indica chiaramente come «l'utilizzazione di sistemi di videosorveglianza per i luoghi pubblici o aperti al pubblico, qualora si profilino aspetti di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, oltre a quelli di sicurezza urbana, possa determinare l'attrazione di tali apparecchiature nell'ambito delle previsioni di cui al punto 3.1.1 del Provvedimento del Garante, con conseguente applicazione dell'art. 53 del Codice in materia di protezione dei dati personali e relativo affievolimento di alcuni principi di garanzia, quali in particolare, quello dell'informativa di cui all'art. 13 del cennato Codice».

## 9. Procedure accesso immagini

Riguardo l'accesso alle immagini per la videosorveglianza con finalità di sicurezza urbana, il Garante ricorda che tale operazioni devono essere funzionali rispetto ai compiti affidati dalle leggi. L'ANCI ritiene inoltre necessario indivi-

15. Garante per la Privacy: Provvedimento del 4 ottobre 2007:Newsletter: No a telecamere pubbliche che riprendano interni di abitazioni.

16. Circolare Ministero dell'Interno – Dipartimento Pubblica Sicurezza – Ufficio Coordinamento e Pianificazione Forze di Polizia nr. 558/A/421.2/70/195969 del 6 agosto 2010 <http://portale.anci.it/Contenuti/Allegati/circolare%208%20agosto%202010.pdf>.

duare precise finalità e procedure per tali attività. Le immagini perciò potranno essere visionate:

- sulla base di denunce di atti criminosi da parte dei cittadini, per il successivo inoltro delle eventuali fonti di prova all'autorità giudiziaria;
- sulla base di segnalazioni relative ad atti criminosi accertate direttamente dagli organi di polizia in servizio sul territorio cittadino;
- sulla base di atti criminosi che vengono rilevati direttamente dagli operatori di polizia nel visionare le immagini trasmesse in diretta dalle telecamere, nell'esercizio delle proprie funzioni.
- sulla base di richieste specifiche per indagini da parte dell'autorità giudiziaria;
- sulla base di ogni altra richiesta di specifici organi/autorità che siano espressamente autorizzati, secondo specifiche norme di legge.

Le immagini devono essere custodite in maniera protetta, in server dedicati e non su reti informatiche accessibili da tutti i dipendenti del comune; il luogo ove è presente il server contenente le immagini, deve essere accessibile mediante porte allarmate, l'accesso deve avvenire con la digitazione di codici a chiave alfanumerica e gli uffici devono essere allarmati, nel caso di chiusura durante alcune ore del giornata.

L'ANCI suggerisce ai comuni in cui i server siano custoditi presso la Centrale Operativa della Polizia Locale, che l'accesso alla stessa debba avvenire, ad esempio, attraverso un videocitofono con l'identificazione immediata del dipendente autorizzato e di conseguenza impedire l'ingresso di personale non autorizzato, secondo il provvedimento di individuazione degli incaricati al trattamento e ai preposti, redatto dal Responsabile del sistema di video-sorveglianza.

Aspetto da non sottovalutare è anche l'estrapolazione delle immagini, di cui dovrà rimanere traccia informatica. Ogni accesso ai server deve avvenire attraverso un *log* di sistema, che identifichi chiaramente (mediante *password* e *userid*) il dipendente che ha svolto le singole attività, secondo quanto previsto dalla nomina individuale che autorizza il trattamento delle immagini, anche se non espressamente previsto da specifico provvedimento del Responsabile del sistema di videosorveglianza.

## 10. Videosorveglianza e abbandono rifiuti: novità

Grazie ad uno specifico quesito rivolto da un comune al Garante, nel fornire nuove istruzioni sull'utilizzo della videosorveglianza in materia di rifiuti, l'Autorità ha profondamente modificato nel Provvedimento dell'8 aprile 2010, il

capitolo relativo al contrasto all'abbandono di immondizia, fenomeno che crea degrado urbano, e di conseguenza insicurezza reale e percepita, su tutto il territorio nazionale, per il quale vengono richiesti dai cittadini sempre maggiori interventi da parte dei sindaci e delle Amministrazioni Comunali.

Nello specifico tema, l'utilizzo della videosorveglianza da parte delle Polizie Locali (in qualità di organo di polizia amministrativa) o di funzionari di aziende municipalizzate, in possesso di apposita qualifica, ottenuta al termine di corsi di formazione e con decreti da parte dei sindaci, per sanzionare coloro che lasciano rifiuti di ogni genere lungo i margini delle strade, fuori dai cassonetti o dalle apposite isole ecologiche, è stato espressamente previsto nel Provvedimento dell'8 aprile 2010 al punto 5.5., che permette il sanzionamento proprio grazie all'art. 13 della Legge 24 novembre 1981, nr. 689<sup>17</sup> e successive modifiche.

L'ANCI ricorda alle Amministrazioni locale quanto indicato dal Garante, cioè che «l'utilizzo della videosorveglianza è lecito se risultano inefficaci o inattuabili altre misure...», ad esempio con la presenza costante di agenti della Polizia Locale, con la predisposizione di strutture fisiche che impediscano l'abbandono dei rifiuti. Le sanzioni possono riguarda le modalità, la tipologia e l'orario di deposito dei rifiuti.

## 11. Utilizzo videosorveglianza per rilevazioni violazioni in materia Codice Strada

L'ANCI ha apprezzato lo sforzo dell'Ufficio del Garante nel delineare in maniera molto particolareggiata ogni aspetto inerente l'utilizzo di dispositivi per la rilevazione di violazioni al Codice della Strada mediante sistemi di videosorveglianza.

La raccolta dei dati deve essere sempre pertinente e mai eccedente la finalità cui è preposto il titolare, senza invadere la sfera privata degli automobilisti, delimitando gli angoli di ripresa.

In materia di controllo velocità dei veicoli vanno rammentate alcune disposizioni ministeriali:

*a) modalità di ripresa:* le norme attuali in materia di controlli sui limiti di velocità e sui sorpassi, secondo il Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice della Strada, attraverso dispositivi elettronici hanno trovato una puntuale

17. Art. 13 comma 1, Legge nr. 689/1981 "Atti di accertamento – Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica."

applicazione con la **Direttiva Ministero dell'Interno del 14/8/2009 prot. 300/A/10307/09/144/5/20/3** "Direttiva per garantire un'azione coordinata di prevenzione e contrasto dell'eccesso di velocità sulle strade", che ha definito molti aspetti relativi ai controlli e alla tutela della privacy; sono state peraltro abrogate molte circolari che davano indirizzi operativi agli organi di polizia stradale, tra cui la circ. nr. 300/A/1/54584/101/3/3/9 del 3 ottobre 2002.

### Sistemi di rilevazione degli accessi dei veicoli ai centri storici e Zone a Traffico Limitato (ZTL)

Sono ormai decine nei comuni più grandi ed estesi, i sistemi di videosorveglianza che controllano gli accessi alle Zone a Traffico Limitato, le Aree pedonali Urbane e le corsie riservate ai mezzi pubblici.

In questo caso occorre tener conto che le attività sanzionatorie sono svolte dalle Polizie Locali, secondo le norme previste dall'art. 7 del D.Lg. 30 aprile 1992, nr. 285 ("Nuovo Codice della Strada"). Il D.P.R. 22 giugno 1999, nr. 250 definisce in maniera molto dettagliata tutte le modalità inerenti la gestione degli accessi ai centri storici mediante sistemi elettronici.

Un aspetto da non trascurare è quello della conservazione delle immagini scattate al momento della commessa violazione. Per la notifica del verbale sono necessari oggi 90/100 giorni, poi occorre prevedere altri tempi di conservazione per l'eventuale ricorso, in teoria fino all'emissione della cartella esattoriale, nel caso in cui il contravventore non intenda pagare il verbale entro i termini previsti dal Codice. Tutte le immagini delle violazioni vanno custodite in appositi server, non connessi ad alcuna rete interna, accessibile solo al personale avente la qualifica di appartenente ad organo di polizia stradale (ufficiale o agente) o espressamente autorizzato con apposita nota riservata al personale di aziende esterne, che non svolgono funzioni di verbalizzazione.

In base alle direttive impartite dal Ministero della Funzione Pubblica e al fine di migliorare i servizi verso i cittadini e consentire un accesso agli atti tempestivo, sono molti i Comandi Polizia Locale che consentono di accedere alle immagini delle fotografie scattate in occasione delle violazioni al Codice della Strada (che – lo ricorda il Ministero dell'Interno Servizio Polizia Stradale – non saranno mai allegate al verbale ma che molto spesso i contravventori chiedono agli organi di polizia stradale, ai sensi della L. 241/1990 e successive modifiche), attraverso propri portali internet, direttamente a casa. Per l'accesso in sicurezza, l'utente deve però essere in possesso ad esempio di almeno tre chiavi univoche (la targa del veicolo, la data della violazione, il numero del verbale riportato dal documento notificato all'intestatario dell'autoveicolo).

## 12. Sanzioni

L'ANCI richiama l'attenzione di tutte le amministrazioni comunali riguardo le possibili sanzioni sia penali che amministrative, queste ultime particolarmente onerose, in cui potrebbero incappare i comuni, a seguito di visite ispettive dello specifico Nucleo Tutela Privacy del Garante per la Protezione dei Dati Personali o a seguito di segnalazioni dei cittadini, che ritengono lesa la propria riservatezza. Qui di seguito si indicano le principali sanzioni amministrative e penali (da [www.poliziamunicipale.it](http://www.poliziamunicipale.it)):

Principali sanzioni amministrative*			
Norma e tipo d'infrazione	Sanzione edittale	Pagamento in misura ridotta destinazione proventi autorità competente a ricevere il rapporto e ad irrogare le sanzioni	Note, osservazioni
Omissione o inidoneità dell'informativa (es. laddove non è indicato il titolare del trattamento o la finalità perseguita)  Artt. 13 e 161 del Codice	Sanzione amministrativa da 6.000 a 36.000 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12.000 € entro 60 gg</li> <li>• Stato</li> <li>• Garante</li> </ul>	v. punto 3.1 Provv. Garante dell'08/04/10 ( <i>Informativa</i> )
Mancata o incompleta notificazione del trattamento dei dati personali al Garante  Artt. 37, 38 e 163 del Codice	Sanzione amministrativa da 20.000 a 120.000 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 40.000 € entro 60 gg</li> <li>• Stato</li> <li>• Garante</li> </ul>	v. punto 3.2 Provv. ell'08/04/10 ( <i>Prescrizioni specifiche</i> ). La violazione ricade su chiunque sia tenuto ad osservare tale prescrizione

\* Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni della Legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modifiche (art. 166, del Codice Privacy)

Norma e tipo d'infrazione	Sanzione edittale	Pagamento in misura ridotta destinazione proventi autorità competente a ricevere il rapporto e ad irrogare le sanzioni	Note, osservazioni
Inosservanza dei provvedimenti di prescrizione di misure necessarie  Art. 162, comma 2-ter, del Codice	Sanzione amministrativa da 30.000 a 180.000 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 60.000 € entro 60 gg</li> <li>• Stato</li> <li>• Garante</li> </ul>	v. punto 3.3.1. nelle lettere da a) ad f) Provv. dell'08/04/10 ( <i>Misure di sicurezza</i> )
Omessa adozione di misure minime di sicurezza  Artt. 33 e 162, comma 2-bis del Codice	Sanzione amministrativa da 10.000 a 120.000 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non è ammesso il p.m.r.</li> <li>• Stato</li> <li>• Garante</li> </ul>	Tale violazione integra la fattispecie del reato <i>ex art. 169 del Codice (Misure di sicurezza)</i> , che punisce con l'arresto fino a 2 anni, chi omette di adottare le prescritte misure di sicurezza. v. punto 3.3.2. Provv. ell'08/04/10 ( <i>Responsabili e incaricati</i> )
Mancato rispetto dei tempi di conservazione delle immagini raccolte e collegato obbligo di cancellazione di delle immagini oltre il termine previsto  Art. 162, comma 2-ter, del Codice	Sanzione amministrativa da 30.000 a 180.000 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 60.000 € entro 60 gg;</li> <li>• Stato</li> <li>• Garante</li> </ul>	v. punto 3.4 Provv. dell'08/04/10
Omessa informazione o esibizione di documenti al garante  Artt. 157 e 164, del Codice	Sanzione amministrativa da 10.000 a 60.000 €	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20.000 € entro 60 gg;</li> <li>• Stato</li> <li>• Garante</li> </ul>	La violazione ricade su chiunque sia tenuto ad osservare tale prescrizione

Casi di minore gravità e ipotesi aggravate (art. 164-bis del Codice)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se taluna delle violazioni di cui agli artt. 161, 162, 163 e 164 è di minore gravità, avuto altresì riguardo alla natura anche economica o sociale dell'attività svolta, i limiti minimi e massimi stabiliti dai medesimi articoli sono applicati in misura pari a due quinti.</li> <li>• In caso di più violazioni di un'unica o di più disposizioni in commento, a eccezione di quelle previste dagli artt. 162, comma 2, 162-bis e 164, commesse anche in tempi diversi in relazione a banche di dati di particolare rilevanza o dimensioni, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 150.000 € a 300.000 €. Non è ammesso il pagamento in misura ridotta.</li> <li>• In altri casi di maggiore gravità e, in particolare, di maggiore rilevanza del pregiudizio per uno o più interessati, ovvero quando la violazione coinvolge numerosi interessati, i limiti minimo e massimo delle succitate sanzioni sono applicati in misura pari al doppio.</li> <li>• Le sanzioni in oggetto possono essere aumentate fino al quadruplo quando possono risultare inefficaci in ragione delle condizioni economiche del contravventore.</li> </ul>
Pubblicazione del provvedimento del Garante (art. 165 del Codice)
<p>Nei casi di cui ai suddetti articoli può essere applicata la sanzione amministrativa accessoria della pubblicazione dell'ordinanza-ingiunzione, per intero o per estratto, in uno o più giornali indicati nel provvedimento che la applica. La pubblicazione ha luogo a cura e spese del contravventore.</p>
Destinazione dei proventi (art. 166 del Codice)
<p>I proventi, nella misura del 50% del totale annuo, sono riassegnati al fondo per le spese di funzionamento del Garante (ex art. 156, comma 10 del Codice), e sono utilizzati unicamente per l'esercizio dei compiti del suo Ufficio (artt. 154, comma 1, lett. h), e 158 del Codice).</p>

Illeciti penali			
Ipotesi di reato	Sanzioni previste	Autorità competente	Note, osservazioni
Trattamento illecito di dati			
<p>Trattamento illecito di dati personali da parte di soggetti pubblici (salvo che il fatto non costituisca più grave reato)</p> <p>Art. 167, comma 1 del Codice (1^ ipotesi)</p>	<p>Se ne deriva un danno: Reclusione da 6 mesi a 18 mesi;</p> <p>In caso comunicazione o diffusione dei dati: Reclusione da 6 mesi a 24 mesi</p>	<p>Procura della Repubblica presso il Tribunale</p> <p>Garante</p>	<p>Il fine è quello di trarre per sé o altri profitto o di recare ad altri un danno.</p> <p>Cfr. Artt. 18 e 19 del Codice</p>
<p>Trattamento illecito di dati personali da parte di soggetti pubblici (salvo che il fatto non costituisca più grave reato)</p> <p>Art. 167, comma 2 del Codice (2^ ipotesi)</p>	<p>Se ne deriva un danno: Reclusione da 1 a 3 anni</p>	<p>Procura della Repubblica presso il Tribunale</p> <p>Garante</p>	<p>Il fine è quello di trarre per sé o altri profitto o di recare ad altri un danno.</p> <p>Cfr. Artt. 17, 20, 21, 22 c.c. 8 e 11, e 45 del Codice</p>
Falsità nelle dichiarazioni o notificazioni			
<p>Chiunque dichiari o attesti falsamente notizie o circostanze o produca atti o documenti falsi (salvo che il fatto costituisca più grave reato)</p> <p>Art. 168, comma 1 del Codice</p>	<p>Reclusione da 6 mesi a 3 anni</p>	<p>Procura della Repubblica presso il Tribunale</p> <p>Garante</p>	<p>Es. falsità nella notificazione del trattamento ex art. 37 del Codice, o in comunicazioni, atti, documenti o dichiarazioni resi o esibiti in un procedimento dinanzi al Garante o nel corso di accertamenti</p>
Segue alla pagina successiva			

Illeciti penali			
Ipotesi di reato	Sanzioni previste	Autorità competente	Note, osservazioni
<b>Misure di Sicurezza</b>			
Chiunque, essendovi tenuto, omette di adottare le misure minime di sicurezza.  Art. 169, comma 1 del Codice	Arresto sino a 2 anni  (reato contravvenzionale)	Procura della Repubblica presso il Tribunale  Garante	v. Art. 33 del Codice  Il c. 2 dell'art. 169 prevede una regolarizzazione entro un termine fissato dal Garante che estingue il reato (adempimento della prescrizione e pagamento di una sanzione amm.va. di 45.000 €, entro 6 mesi).
<b>Inosservanza di provvedimenti del Garante</b>			
Chiunque, essendovi tenuto, non osserva il provvedimento del Garante  Art. 170, comma 1 del Codice	Arresto sino a 2 anni  (reato contravvenzionale)	Procura della Repubblica presso il Tribunale  Garante	v. artt. 150 c.c. 1 e 2, e 143, c. 1 lett. c) del Codice
<b>Pene accessorie</b>			
La condanna per uno dei delitti previsti dal D.Lgs. nr. 196 del 2003, prevede la pubblicazione della sentenza (art. 172 del Codice).			

### 13. Prescrizioni per il titolare del trattamento dati: 6 e 12 mesi

L'ANCI ricorda alle Amministrazioni comunali che nella parte conclusiva del Provvedimento 8 aprile 2010, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 29 aprile 2010 che ai sensi dell'art.154 comma 1, lett. c) del Codice della Privacy, viene prescritto al titolare del trattamento di dati personali effettuato tramite sistemi di videosorveglianza, di adottare al più presto e non oltre dei termini ben distinti di 6 o 12 mesi, decorrenti dal 29 aprile, le misure e gli accorgimenti illustrati nel documento.

Termine data	Misura - obbligo
Entro il 29 ottobre 2010	Sottoporre i trattamenti che presentano rischi specifici per i diritti e le libertà fondamentali degli interessati, alla verifica preliminare (art. 17 Codice Privacy – punto 3.2.1. Provvedimento)
Entro il 29 ottobre 2010	Adottare le misure necessarie per garantire il rispetto di quanto indicato nei punti 4.6 (Sistemi integrati di videosorveglianza: gestione coordinata di funzioni e servizi tramite condivisione delle immagini, collegamento ad un "centro" unico, adozione sistemi idonei alla registrazione accessi logici incaricati e delle operazioni compiute, separazione logica immagini registrate da diversi titolari) e 5.4 (avvertenze per i sistemi posti in essere da enti pubblici ed in particolare, da enti territoriali) per quanto concerne i sistemi integrati
Entro il 29 aprile 2011	Rendere l'informativa visibile anche quando il sistema di videosorveglianza sia eventualmente attivo in orario notturno (non le finalità di "sicurezza urbana" come prima anticipato grazie alla circolare Ministero Interno 6 agosto 2010)
Entro il 29 aprile 2011	Adottare le misure di sicurezza a protezione dei dati registrati tramite impianti di videosorveglianza

## 14. Quesiti più frequenti

L'ANCI, per fornire un servizio innovativo e quanto più puntuale possibile, secondo quanto già indicato con alcuni pareri dal Garante per i Dati Personali alla luce del nuovo Provvedimento, intende dare risposta ad una serie di quesiti che riguardano moltissime Amministrazioni comunali, come da sotto indicato prospetto:

Domanda	Risposta
È necessario prevedere l'atto di documentazione delle scelte per l'installazione e la gestione di un sistema di videosorveglianza?	NO, non è più obbligatorio, ma l'ANCI consiglia i comuni di dotarsi di un Regolamento di Gestione della videosorveglianza, affinché l'Ente individui con atto determinato le finalità e le procedure del sistema stesso
Un comune ha installato un impianto di videosorveglianza per la duplice finalità di "sicurezza urbana" e "gestione del traffico". È necessaria la verifica preliminare? E se l'impianto è collegato oltre che alla Polizia Locale, anche alle Forze di Polizia?	NO, non è necessaria la verifica preliminare
Videosorveglianza e Zone a Traffico Limitato/Corsie Bus video sorvegliate: è necessario installare l'apposita informativa, individuata nell'allegato B del Provvedimento Garante 8 aprile 2010?	SI, va installato l'apposito segnale su specifica e autonoma struttura, affinché non sia visibile sul segnale stradale previsto dal Codice della Strada, ma per permettere al cittadino che accede ad una zona/area in cui sono in funzione collegate con Uffici in cui prestano servizi organi di polizia stradale
Le telecamere installate da un comune per finalità di "sicurezza urbana" e per la "sicurezza di edifici pubblici, sono dotate di funzione "motion detection". È necessaria la verifica preliminare?	SI
Le telecamere installate da un comune per finalità di "sicurezza urbana" e per la "sicurezza di edifici pubblici, sono dotate di funzione "tracciamento nell'immagine dell'area sorvegliata di confini virtuali di sicurezza", per determinare allarmi antintrusione e scavalco. È necessaria la verifica preliminare?	SI

Domanda	Risposta
Le telecamere installate da un comune per finalità di "sicurezza urbana" e di "prevenzione/repressione abbandono rifiuti" sono dotate di funzione "rilevazione abbandono oggetti", allo scopo di avviare la registrazione dell'evento e segnalare immediatamente l'eventuale scarico di materiali pericolosi. È necessaria la verifica preliminare?	SI
Alcune pattuglie della polizia locale di un comune sono dotate di telecamere per finalità di "sicurezza urbana", "sicurezza del personale che opera in aree a rischio" e "sanzionamento divieti di sosta - street control". Sussiste l'obbligo di informativa e se sì come, come si adempie all'obbligo di informativa?	SI, è sufficiente una indicazione segnaletica sul veicolo su cui è posizionata la telecamera mobile
I sistemi di videosorveglianza utilizzati per il sanzionamento degli accessi abusivi in ZTL o per il transito lungo le corsie riservate ai mezzi pubblici, che leggono le targhe dei veicoli, incrociandoli con data-base contenente le targhe autorizzate, necessitano di verifica preliminare?	NO, l'associazione delle immagini non avviene con dati biometrici o sensibili e pertanto creano pregiudizio agli interessati che vengono sanzionati
Un comune ha dato in gestione e manutenzione l'impianto di videosorveglianza a una ditta privata esterna all'amministrazione comunale. Quali adempimenti devono essere osservati?	La ditta deve essere nominata dal titolare dell'impianto, responsabile del trattamento e i suoi dipendenti abilitati a visionare le immagini devono ricevere una designazione ad hoc come incaricati
Un comune ha installato un impianto di videosorveglianza composto da una decina di telecamere e ha posizionato l'informativa indicata dal Provvedimento 8 aprile 2010, con cartelli solo all'ingresso del centro urbano. È sufficiente?	NO, perché dovrebbe essere collocato prima del raggio d'azione della telecamera e se il territorio è molto vasto non avrebbe più alcun senso. Differente è l'installazione di segnali per aree, perché più circoscritte rispetto all'intero territorio comunale
Un comune ha installato un sistema di videosorveglianza per finalità di "sicurezza urbana". È vero che sono affievolite alcune prerogative e alcuni obblighi?	SI, la circolare del Ministero dell'Interno del 6 agosto 2010 ha dichiarato che "..."
La Questura ha chiesto ad un comune di aumentare il tempo di conservazione delle immagini, oltre i 7 giorni. Quali attività deve svolgere il comune?	Il comune dovrà richiedere al Garante la "verifica preliminare", allegando la specifica richiesta della Questura e il parere del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica. Occorrerà evidenziare se l'aumento del tempo di conservazione è a carattere permanente o provvisorio.

## Indice degli Autori

ALESSANDRA CALDAROZZI, Ricercatrice Cittalia

FABIO FERRONI, Responsabile Progetto Città pulita e sicura  
del Comune di Livorno

MONIA GIOVANNETTI, Referente Ricerche *Welfare* Cittalia

FRANCESCO KARRER, Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori pubblici

VERONICA NICOTRA, Vicesegretario Anci e Segretario Generale di Cittalia

SAVERIO SANTANGELO, Professore Ordinario, Facoltà di Architettura,  
Sapienza, Università di Roma







## PER UNA CITTÀ SICURA

Le politiche di sicurezza e prevenzione sono entrate nell'ultimo ventennio a far parte definitivamente delle politiche pubbliche. I governi locali, chiamati sempre più spesso a farsi carico delle domande di sicurezza dei cittadini, svolgono un ruolo centrale, di interpretazione e promozione di interventi volti alla crescita del senso di coinvolgimento e responsabilità di tutti coloro che abitano le città, a ricostruire prospettive di serenità e benessere, finalizzati a rimuovere gli ostacoli all'effettivo godimento dei diritti. Perché intervenire concretamente sul disagio e sull'insicurezza significa farsi carico delle rapide trasformazioni avvenute nelle nostre città che hanno acuitizzato la complessità delle relazioni sociali, diminuito il senso di appartenenza e amplificato gli spazi (fisici e sociali) di disagio e vulnerabilità.

Assumere il governo della sicurezza come contenuto essenziale di una nuova concezione del *welfare*, ove il concetto di "benessere" si amplia a quello di godimento pieno dei diritti, implica la disponibilità di saperi e risorse che possano permettere alle amministrazioni locali di garantirlo.

**CITTALIA**  
fondazione **anci** ricerche



Via delle Quattro Fontane, 116  
00184 Roma  
TEL. +39 06.76980811  
FAX +39 06.87755008  
E-MAIL [info@cittalia.it](mailto:info@cittalia.it)

[www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

ISBN 978-88-6316-036-0



9 788863 060300