

**Vincenzo Mannella Vardè** è specialista in Criminologia clinica ad indirizzo socio-psicologico con una tesi sulla percezione della violenza negli stadi da parte dei tifosi; lavora come funzionario presso l'Università di Genova.

**Stefano Padovano**, criminologo, già coordinatore dell'Osservatorio sulla Sicurezza Urbana della Regione Liguria (IX e X legislatura), attualmente è assegnista di ricerca presso la Scuola di Scienze Sociali dell'Università di Genova.

Il decimo rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria, frutto della collaborazione in convenzione tra Regione Liguria e Università degli Studi di Genova, è anche espressione del lavoro svolto dall'Osservatorio regionale sulla sicurezza urbana e la legalità. In questa edizione prende in esame gli aspetti che riguardano gli operatori della sicurezza urbana (le Polizie Locali e i poteri dei Sindaci), i fenomeni criminosi di maggiore attualità (si pensi al tema della criminalità organizzata di stampo mafioso), l'analisi dell'insicurezza dal crimine percepita in aree diverse della regione (un quartiere di Genova, Rapallo e Ventimiglia), fino all'approfondimento del tema dei migranti in Liguria e dei modelli di intervento dedicati al reinserimento post-detentivo condotto dallo Sportello Informativo dell'area penale. Il volume ha inteso fornire la consueta ricognizione statistica sull'andamento della criminalità registrata a partire dai dati ufficiali forniti dalla Prefettura di Genova e riferiti ai singoli ambiti provinciali. Questi ultimi sono stati approfonditi mediante il consueto incrocio con le fonti investigative presenti sul territorio regionale, da cui sono scaturite le osservazioni di ordine tecnico riportate nella stesura dei singoli capitoli.

Vincenzo Mannella Vardè  
Stefano Padovano

La criminalità locale tra saperi di polizia, norme  
e reinserimento sociale

DE FERRARI  GENOVA  
UNIVERSITY  
PRESS

In copertina:  
foto di Vincenzo Mannella

  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI GENOVA

  
REGIONE  
LIGURIA

 GENOVA  
UNIVERSITY  
PRESS

# La criminalità locale tra saperi di polizia, norme e reinserimento sociale

DECIMO RAPPORTO  
SULLA SICUREZZA URBANA IN LIGURIA

A CURA DI VINCENZO MANNELLA VARDÈ E STEFANO PADOVANO



RICERCA

## 6.

### **Sicurezza pubblica, sicurezza urbana e immigrazione (con alcune brevi note sul c.d. decreto Minniti in materia di sicurezza delle città)**

di *Arianna Pitino*

#### **6.1. I poteri del Sindaco in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana.**

Il Testo unico delle leggi sugli enti locali (d.lgs. n. 267/2000, d'ora in avanti T.U.E.L.) affida al Sindaco, quale ufficiale del Governo, il compito di vigilare «su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il prefetto» (art. 54, c. 1, lett. c), concorrendo «ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'Interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza» (art. 54, c. 2). Il Sindaco ha inoltre il potere di adottare, con atto motivato, provvedimenti (ordinanze) contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'*incolumità pubblica* e la *sicurezza urbana* (art. 54, c. 4 T.U.E.L.)<sup>1</sup>.

Infine, questa volta come rappresentante della comunità locale, il Sindaco può adottare ordinanze contingibili e urgenti<sup>2</sup> in caso di *emergenze sanitarie* o di *igiene pubblica a carattere esclusivamente locale*, mentre negli altri casi

---

<sup>1</sup> L'art. 54, c. 4, prima della modifica operata dal d.l. 23 maggio 2008, n. 92, *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* (conv. in l. 24 luglio 2008, n. 125), prevedeva soltanto la prevenzione e l'eliminazione di gravi pericoli per l'*incolumità dei cittadini*. V. Italia, G. Bottino, *Il potere di ordinanza del Sindaco, in materia di «incolumità pubblica» e «sicurezza urbana», nella giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali*, in *Il Foro amm. - TAR*, 9, 2010, 3024.

<sup>2</sup> In tema di ordinanze contingibili e urgenti V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Milano, 1986; R. Cavallo Perin, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990; Id., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir amm.*, 2005, p. 777 ss.; Id., *Art. 50, Sez. II e Art. 54*, in R. Cavallo Perin, A. Romano (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, 342 ss. e 361 ss.; V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 345 ss.; P.M. Vipiana Perpetua, *Il potere di ordinanza contingibile ed urgente in materia sanitaria nella giurisprudenza amministrativa*, in R. Balduzzi,

l'adozione dei provvedimenti d'urgenza spetta allo Stato o alle Regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali (art. 50, c. 5 T.U.E.L.)<sup>3</sup>.

A fronte di un potere ordinario del Sindaco di adottare ordinanze che soggiacciono alla normale disciplina degli atti amministrativi e che - conformemente al principio di legalità - trovano la propria fonte di legittimazione in una previa legge o regolamento dello Stato o delle Regioni, va osservato come risulti ancora incerta la qualificazione delle ordinanze contingibili di necessità e urgenza quali fonti secondarie oppure come atti amministrativi generali: secondo una prima tesi, che trova conforto nella giurisprudenza costituzionale<sup>4</sup>, le ordinanze *de quibus* sarebbero infatti dei meri atti amministrativi abilitati soltanto a derogare a una disciplina preesistente, ma non a modificare definitivamente l'ordinamento giuridico; una seconda tesi, avallata dal T.a.r. e dal Consiglio di Stato<sup>5</sup>, prevede invece che abbiano carattere normativo anche gli atti che innovano la disciplina per un periodo circoscritto di tempo. Sembra tuttavia prevalere la tesi intermedia che si basa sul riscontro concreto della natura giuridica delle ordinanze di necessità e urgenza: esse avrebbero un carattere normalmente amministrativo che, in casi del tutto eccezionali, può tuttavia diventare normativo (in presenza di prescrizioni dotate dei requisiti di generalità, astrattezza e innovatività) e seguire così il regime delle fonti secondarie<sup>6</sup>.

---

*Cittadinanza, Corti e salute*, Padova, 2007, 317 ss.; G. Razzano, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, Napoli, 2008; C. Pinelli, *Un sistema parallelo. Decreti legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Rivista AIC*, 2009, C. Cataldi, *La recente giurisprudenza sulle competenze del sindaco e dei consigli comunali*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2013, 501 ss.; A. Morrone, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, 133 ss.; A. Lorenzetti, S. Rossi, *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene, 2009.

<sup>3</sup> Il potere del Sindaco di adottare ordinanze contingibili e urgenti a tutela dell'igiene pubblica risale alla prima Legge sull'ordinamento provinciale e comunale del 1848 (legge 7 ottobre 1848, art. 166, c. 5).

<sup>4</sup> Cfr. Corte cost., sentt. n. 8/1956, n. 26/1961, n. 4/1977, n. 201/1987, e n. 127/1995, secondo la quale «La Corte ha già sottolineato il carattere eccezionale del potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, sulla base di specifica autorizzazione legislativa; e ha precisato trattarsi di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti».

<sup>5</sup> Cons. Stato, sez. atti norm., 10 marzo 2003, n. 580 e Tar Lazio, sent. n. 12222/2008.

<sup>6</sup> F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike giuridica Editrice, Roma, 2016, 543 e 587.

Certamente le ordinanze sindacali contingibili e urgenti possono essere ascritte alla categoria degli atti atipici - ovvero adottati in deroga al principio di tipicità degli atti amministrativi - che configurano un potere amministrativo *extra ordinem* nei casi in cui i rimedi ordinari risulterebbero inefficaci per fronteggiare situazioni di urgente necessità. Considerato che il contenuto di tali ordinanze è sostanzialmente libero e rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione, ciò può dare luogo a tensioni tra l'attività amministrativa e alcuni importanti principi dell'ordinamento giuridico tra cui, in particolare, il principio di legalità sostanziale, la riserva di legge e la stessa gerarchia tra le fonti del diritto<sup>7</sup>.

In via generale le ordinanze non possono disporre in modo contrario alla Costituzione e alle norme dell'Unione europea e sono soggette al principio di proporzionalità e a limiti di tipo procedurale (motivazione e adeguata istruttoria, secondo quanto disposto dalla l. n. 241/1990).

## **6.2. Sicurezza pubblica e sicurezza urbana: problemi definitori e di competenza tra Stato, Regioni e Comuni.**

L'art. 117, c. 2, lett. h) Cost. affida allo Stato, quale competenza esclusiva, «*l'ordine pubblico e la sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa*», la cui competenza spetta invece alla potestà legislativa regionale.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale *l'ordine pubblico e la sicurezza* - a differenza della polizia amministrativa locale - attingono «alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sent. n. 196 del 2009 e, già prima, sentt. nn. 237 e 222 del 2006, n. 383 del 2005); più di recente è stata data anche una definizione più ampia, collegata soprattutto all'incolumità pubblica, secondo cui la sicurezza di cui all'art. 117, c. 2, lett. h) «non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene

---

<sup>7</sup> G.U. Rescigno, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 22 ss., G. Tropea, *La sicurezza urbana, le ronde e il disagio (sociale) della Corte*, in *Dir. amm.*, 2011, 1720. A. Rissolio, *Poteri di ordinanza del Sindaco dopo la sentenza della Corte costituzionale 4 aprile 2011, n. 115*, in *Foro amm. TAR*, 6, 2012, 2183.



che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale» (sent. n. 21/2010).

L'art. 54, c. 4 T.U.E.L., come modificato dalla legge n. 125/2008 di conversione del d.l. n. 92/2008 (sulle vicende collegate a tale modifica v. *infra*, par. 3), ha affidato al Sindaco - quale ufficiale del Governo - oltre alla competenza in materia di incolumità pubblica, anche quella relativa alla *sicurezza urbana*.

Nel d.m. 5 agosto 2008<sup>8</sup> - che, in base ai suoi requisiti formali e sostanziali, non è qualificabile come fonte del diritto ma bensì come provvedimento amministrativo<sup>9</sup> - l'incolumità pubblica è stata fatta coincidere con l'«integrità fisica della popolazione», mentre la sicurezza urbana è stata definita 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 dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale» (art. 1).

La *sicurezza urbana* è stata così declinata come una competenza che assume rilievo soprattutto a livello locale, in stretta connessione con la visione secondo cui il Comune «è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» (art. 3, c. 2 T.U.E.L.).

L'art. 2 del d.m. 5 agosto 2008<sup>10</sup>, nel tentativo di elencare in modo più dettagliato gli interventi del Sindaco in materia di sicurezza urbana - i quali, dopo la sent. n. 115/2011 della Corte costituzionale (v. *infra*, par. 3), conservano al più una mera funzione esemplificativa, ma non sembrano idonei a circoscrivere

---

<sup>8</sup> Decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, *Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione*, secondo quanto previsto dall'art. 54, c. 4-*bis* T.U.E.L., in base al quale «con decreto del Ministro dell'interno è disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai cc. 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana».

<sup>9</sup> In questo senso v. in modo esplicito T.a.r. Lombardia, sez. III, sent. n. 1242, 13 maggio 2011.

<sup>10</sup> L'art. 2 del d.m. 5 agosto 2008 riconduce alla nozione di sicurezza pubblica i seguenti fenomeni: : 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.

i poteri del Sindaco rispetto all'adozione di ordinanze contingibili e urgenti in materia di sicurezza - finisce però per assimilare impropriamente le nozioni di *sicurezza urbana* e di *sicurezza pubblica* in un rapporto di *genus ad speciem*.

Se da un lato, infatti, il d.m. 5 agosto 2008 e la Corte costituzionale (soprattutto nella sent. n. 196/2009) hanno dato un'interpretazione restrittiva della nozione di *sicurezza urbana*, collegandola soprattutto alla prevenzione e al contrasto di fattispecie criminose (quasi una subspecie della *sicurezza pubblica*), è stato messo invece in rilievo - soprattutto in ambito sociologico - come la stessa possieda in realtà un significato ben più articolato, tale da ricomprendere anche i *disvalori della convivenza* quali la «turbativa dei contesti coesi a causa del mancato rispetto delle regole sociali e di buona convivenza, che garantiscono l'uso e la frequentazione civile degli spazi della comunità, la fruizione regolare dei servizi pubblici, le relazioni corrette di vicinato, il rispetto delle abitudini e degli orari quotidiani ed il loro esercizio in condizioni tali da non turbare la tranquillità, non causare molestia o non perdere opportunità e vantaggi»<sup>11</sup>.

È stato inoltre osservato come la sicurezza urbana «non è una materia e non è soltanto esercizio di funzioni di ordine e sicurezza pubblica o di polizia amministrativa locale, ma è il risultato dell'esercizio di funzioni fra di loro coordinate, il frutto di un'attività di coordinamento fra funzioni ed enti diversi»<sup>12</sup>.

Resta comunque il fatto che la sicurezza urbana assume rilievo nell'ambito di una dimensione prevalentemente locale (*urbana*, per l'appunto) o, al più, regionale - stanti le competenze legislative delle Regioni e le imprescindibili esigenze di coordinamento tra queste e i Comuni - differenziandosi perciò dalla sicurezza pubblica, che resta invece una competenza di rilievo nazionale esclusiva dello Stato.

Tale situazione mal si concilia con quanto attualmente previsto dall'art. 54, c. 4 T.U.E.L. secondo il quale il Sindaco può adottare ordinanze contingibili e urgenti a tutela della sicurezza urbana in qualità di «ufficiale del Governo», anziché come «rappresentante della propria comunità territoriale», in modo analogo a quanto avviene per le emergenze sanitarie e l'igiene pubblica in base all'art. 50, c. 5 T.U.E.L.

---

<sup>11</sup> G. Pighi, *Illecito amministrativo, divieti locali e sicurezza urbana. Dall'evoluzione tormentata agli sviluppi possibili*, Cass. pen., 6, 2015, 2464 ss.

<sup>12</sup> P. Bonetti, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, in *Le Regioni*, 1-2, 2010, 430.

Il medesimo potere, riferito però all'incolumità pubblica, appare invece legittimo in base all'art. 117, c. 2, lett. h) che affida in via esclusiva allo Stato la competenza in materia di ordine pubblico e sicurezza, giustificando quindi la circostanza per cui il Sindaco, quando interviene con ordinanze contingibili e urgenti, agisca in qualità di ufficiale del Governo.

Va inoltre osservato come la potestà legislativa in materia di *polizia amministrativa locale* rientri invece nella competenza residuale delle Regioni<sup>13</sup>, mentre quella regolamentare è ripartita con i Comuni (in virtù della riserva di regolamento in favore degli enti locali di cui all'art. 117, c. 6)<sup>14</sup> sia per quanto riguarda la *polizia amministrativa locale* (art. 118 Cost.), sia in materia di *polizia locale urbana e rurale* - da sempre assegnata ai Comuni<sup>15</sup> - entrambe in stretta connessione con l'esercizio delle altre funzioni comunali<sup>16</sup>. Ciò sembra dunque configurare - al di là delle situazioni di necessità

---

<sup>13</sup> Ciò è stato espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale nelle sentt. nn. 167/2010 e 141/2012. Nell'art. 117 Cost. precedente alla riforma costituzionale del 2001, vi era, tra le competenze concorrenti delle Regioni, quella relativa alla «polizia locale urbana e rurale», mentre nell'attuale art. 117 Cost. alle stesse è assegnata soltanto la competenza in materia di «polizia amministrativa» (art. 117, c. 2, lett. h). L'art. 9 del d.P.R. n. 616/1977 prevedeva già che «i comuni, le province, le comunità montane e le regioni sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite. Sono delegate alle regioni le funzioni di polizia amministrativa esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie nelle quali è delegato alle regioni l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici». Il Capo II disciplina più nello specifico la *polizia locale urbana e rurale* prevedendo 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».

<sup>14</sup> Si veda al proposito la sent. n. 246/2006 della Corte costituzionale, nella quale essa ha chiarito che la riserva di regolamento vale per tutte le funzioni delegate agli enti locali dalla legge statale o regionale.

<sup>15</sup> La Corte costituzionale nella sent. n. 77/1987 ha dichiarato che «il d.P.R. n. 616 recepisce in primo luogo la tradizionale distinzione sistematica tra pubblica sicurezza e polizia amministrativa allo scopo di riservare allo Stato la prima»; ha inoltre precisato che «la nozione di "polizia amministrativa" non si identifica con quella di "polizia locale urbana e rurale" le cui funzioni amministrative già appartenevano ai comuni prima che la Costituzione le comprendesse tra le materie che l'art. 117 Cost. attribuisce alla potestà legislativa regionale» (nella formulazione precedente al 2001). S. Mangiameli, *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?*, in *Giur. Cost.*, 1996, 457 e ss.; L. Vandelli, *La sicurezza urbana: profili di coordinamento e di integrazione tra Stato e autonomie*, in F. Carrer (a cura di), *Dal controllo del territorio alla certezza della pena*, Franco Angeli, Milano, 2010, 21 ss.

<sup>16</sup> Ai Comuni sono affidate importanti funzioni amministrative quali la vigilanza su commercio, il traffico, l'edilizia, l'ambiente e, appunto, il rilascio di varie forme di autorizzazioni e licenze (d.P.R. 616/1977, art. 19 e d.lgs. n. 112/1998, art. 163). La Corte costituzionale nella sent. n. 115/1995 ha chiarito che «la "polizia locale urbana e rurale" non configura di per se una materia autonoma ... bensì ha carattere accessorio e strumentale rispetto alle singole materie cui di volta in volta inerisce».

e di urgenza - una competenza in materia di *sicurezza urbana* affidata alla potestà normativa dei Consigli comunali e non del Sindaco.

Per comprendere l'attuale *ratio* dell'art. 54, c. 4 T.U.E.L. è necessario ripercorrere quanto accaduto tra il 2008 e il 2011, quando una norma introdotta dalla legge n. 125/2008 (di conversione del d.l. n. 92/2008, il c.d. "pacchetto sicurezza") aveva ampliato i poteri del Sindaco quale "custode" dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, autorizzando lo stesso ad adottare *anche* provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela delle esigenze di incolumità pubblica e di sicurezza urbana - cioè privi dei presupposti di contingibilità e di urgenza, ma pur sempre in deroga alla normazione primaria e secondaria esistente - configurando così un potere sostanzialmente indeterminato e illimitato dell'organo responsabile dell'amministrazione comunale<sup>17</sup>.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2011, è successivamente intervenuta a ripristinare nei confronti dell'azione amministrativa il principio di legalità sostanziale, la riserva di legge (relativa) e il principio di eguaglianza in materia di sicurezza pubblica, dichiarando l'incostituzionalità del potere illegittimamente attribuito ai Sindaci di adottare *anche* ordinanze ordinarie<sup>18</sup> - oltre a quelle contingibili e urgenti - in un ambito, come quello della sicurezza pubblica, strettamente collegato alla tutela della libertà personale<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> F. Cortese, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del Sindaco*, in *Le Regioni*, 1-2, 2010, 136, evidenzia in particolare come ciò determinava una confusione dei ruoli e delle funzioni spettanti al Sindaco e al Consiglio comunale.

<sup>18</sup> P. Bonetti, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, cit., 441, fa notare come tale potere ordinario di ordinanza sindacale si ponesse in contrasto anche con il principio di tassatività delle norme penali sancito nell'art. 25 Cost., considerato che le stesse avrebbero portato quantomeno all'applicazione dell'art. 650 c.p. (*Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'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 duecentesei euro*) in caso di trasgressione dell'ordine impartito dal Sindaco.

<sup>19</sup> Ciò, com'è noto, è avvenuto inserendo nell'art. 54, c. 4 T.U.E.L. la parola «anche» prima delle parole «contingibili e urgenti», locuzione successivamente giudicata incostituzionale dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2011 in quanto ampliava i poteri dei Sindaci in modo non conforme ai principi dell'ordinamento giuridico e, soprattutto, al principio di legalità sostanziale, in base al quale nello Stato di diritto non è possibile configurare un potere amministrativo vincolato solo nel fine da perseguire, senza che «*il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità*» dalla legge. In dottrina v. D. Morana, *La rivincita dell'art. 23 Cost. sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dello Stato di diritto)*, Nota a Corte cost. 115/2011, in *Giur. cost.*, 2, 2011, p. 1606 ss., la quale sottolinea come la Corte eviti di affrontare il tema del delicato rapporto tra sicurezza e libertà, tra il potere di ordinanza e i diritti costituzionalmente garantiti. Si veda inoltre A. Rissolio, *Poteri di ordinanza del Sindaco dopo la sentenza della Corte costituzionale 4 aprile 2011, n. 115*, cit., 2183 ss., M. Carrer, *L'importanza della punteggiatura: note alla sentenza della Corte costituzionale sulle ordinanze dei sindaci*, in *Le Regioni*, 4, 2011, 944.



L'«incolumità pubblica» e la «sicurezza urbana» sono così rimaste entrambe affidate al potere *extra ordinem* di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco, che, secondo il Consiglio di Stato, «presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata e da congrua motivazione, e in ragione di tali situazioni si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimento»<sup>20</sup>.

La sentenza della Corte costituzionale ha lasciato però irrisolto il problema della qualificazione della *sicurezza urbana*<sup>21</sup> come competenza che assume rilievo a livello locale e che, lungi dal voler trasformare impropriamente il Sindaco in *sceriffo*, tende invece a declinare in modo diverso la sicurezza pubblica (di esclusiva competenza statale) a livello periferico, in stretta connessione con le competenze proprie delle Regioni e degli enti locali - soprattutto in materia di servizi sociali, di assistenza socio-sanitaria e di urbanistica - allo scopo di definire a livello territoriale buone prassi di convivenza e azioni finalizzate a prevenire criticità e conflitti, prima che gli stessi diventino appunto rilevanti per la sicurezza pubblica quale attività finalizzata al contrasto di fatti criminosi<sup>22</sup>.

### **6.3.1. Immigrazione e ordinanze del Sindaco in qualità di “ufficiale del Governo” ex art. 54, c. 4 T.u.e.l.**

La modifica dell'art. 54, c. 4 T.U.E.L. introdotta dalla l. n. 125/2008, in seguito dichiarata non conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale nella sent. n. 115/2011, che ha così riportato il potere di ordinanza sindacale in materia di sicurezza urbana entro i più stretti confini della contingibilità e dell'urgenza, ha rivelato in modo inequivocabile il problematico rapporto

---

<sup>20</sup> Così Cons. di Stato, sez. V, sent. n. 1189 del 22 marzo 2016.

<sup>21</sup> T.F. Giupponi, “*Sicurezza urbana*” e *ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 2010, 49 ss. e 73 ss.

<sup>22</sup> G. Pighi, *Illecito amministrativo, divieti locali e sicurezza urbana. Dall'evoluzione tormentata agli sviluppi possibili*, cit., 2469, osserva come ciò possa avvenire «favorendo la vita sociale nei parchi, nelle aree attrezzate a giochi per l'infanzia, negli spazi forniti di arredi urbani, attorno alle scuole, nei centri civici, nelle infrastrutture piccole e grandi a supporto del trasporto pubblico, nelle aree dei locali pubblici e nei centri, con le attrezzature per i disabili, le piste ciclabili, ecc.».

tra la presenza di stranieri e l'aumento della percezione dell'insicurezza all'interno dei territori comunali in cui questi risiedono e la corrispondente richiesta di maggiore protezione rivolta in primo luogo alle istituzioni locali da parte dei cittadini.

Nel periodo in cui, tra il 2008 e il 2011, il Sindaco sembrava disporre anche di competenze proprie in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, sono state infatti adottate numerosissime ordinanze sindacali a tutela dei territori e delle "specificità locali", che ordinavano comportamenti e vietavano situazioni molto spesso strettamente collegate - direttamente o indirettamente - con lo svolgimento di attività da parte di immigrati o che erano comunque espressione delle tradizioni e delle culture di cui essi sono portatori, diverse da quelle prevalenti a livello nazionale e locale<sup>23</sup>.

Nello stesso periodo di tempo (2007-2009) sono stati avviati i c.d. Patti per la sicurezza, sulla base dell'accordo-quadro sottoscritto il 20 marzo 2007 dal Ministero dell'Interno e dall'A.N.C.I. in vista della realizzazione, secondo il principio di sussidiarietà, di politiche e azioni integrate e partecipate di sicurezza in collaborazione tra lo Stato (soprattutto tramite i Prefetti) e le autonomie locali, individuando nel Sindaco il soggetto chiamato ad «assumere tutte le iniziative di sicurezza e prevenzione sociale atte al miglioramento della vivibilità e della qualificazione dei luoghi di vita ed al contrasto dei fenomeni di disagio sociale e di degrado urbano, nell'ottica più ampia di raccordare le attività di controllo del territorio delle Forze di polizia con le competenze degli Enti locali»<sup>24</sup>.

Quale prova dello stretto rapporto che mette in connessione la sicurezza urbana con l'immigrazione si possono ricordare, già nel 2007, le ordinanze contingibili e urgenti emanate dal Sindaco di Firenze contro i c.d. *lavavetri* - nella maggior parte dei casi stranieri irregolari o clandestini - destinatari prima di sanzioni penali e, in seguito, di sanzioni amministrative<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> R. Cornelli, *Ordinanze e sicurezza urbana: il background criminologico*, *Le Regioni*, 1-2, 2010, 424,

<sup>24</sup> Patto per la sicurezza tra Ministero dell'Interno e A.N.C.I., <http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/patto-per-la-sicurezza-ministero-anci-20.3.2007.pdf>. In dottrina v. M. Calaresu, M. Tebaldi, *Local security policies and the protection of territory: an analysis of the italian experience (2007-2009)*, in *City, Territory and Architecture*, 2, 2015, 18, mostrano come i Patti siano stati sottoscritti principalmente dagli enti territoriali - indifferentemente di centro-destra o di centro-sinistra - già contraddistinti da un livello medio alto di sicurezza e di benessere economico e sociale.

<sup>25</sup> L. Busatta, *Le ordinanze fiorentine contro i lavavetri*, in *Le Regioni*, 1-2, 2010, 367 ss., A. Lorenzetti, *Il divieto di indossare "burqa" e "burqini". Che "genere" di ordinanze?*, *Le Regioni*, 1-2, 2010, 349 ss.

In questa e in altre circostanze simili la giurisprudenza ordinaria e quella amministrativa hanno riconosciuto l'illegittimità dei poteri esercitati dai Sindaci - di solito per violazione di legge - poiché l'ordinamento prevedeva già delle misure normative sanzionatorie per contrastare i comportamenti stigmatizzati nelle ordinanze (per es. in materia di prostituzione la l. n. 75/1958, in materia di accattonaggio l'art. 670 c.p., recentemente abrogato, mentre l'art. 600-*octies* c.p. continua a punire l'impiego di minori nell'accattonaggio) oppure perché le ordinanze in questione aggravavano la risposta sanzionatoria rispetto a comportamenti già vietati dalla legge (ordinanze sul velo e sul burqa)<sup>26</sup>.

Il definitivo intervento della Corte costituzionale con la sent. n. 115/2011 ha posto fine al proliferare di ordinanze sindacali "ordinarie" in materia di incolumità e di sicurezza urbana, ma ha fatto anche perdere attualità al dibattito sul rapporto tra libertà, sicurezza e immigrazione, che era stato invece particolarmente vivo in quegli anni<sup>27</sup>. Come se, una volta riportato nell'alveo della contingibilità e dell'urgenza il potere di ordinanza dei Sindaci, fossero automaticamente venute meno anche le cause che avevano determinato il ricorso a tale strumento giuridico.

### **6.3.2. Immigrazione e ordinanze del Sindaco contingibili e urgenti a tutela della salute pubblica *ex art. 50, c. 5 T.u.e.l.***

Le migrazioni attuali sono caratterizzate da flussi c.d. misti, che comprendono allo stesso tempo migranti economici, rifugiati e altri potenziali beneficiari di protezione umanitaria. Di conseguenza, mentre la recente crisi economico-finanziaria ha prodotto una contrazione dei flussi migratori verso l'Italia - dato che molti stranieri si sono spostati in altri Stati esteri o hanno fatto ritorno in quelli di provenienza - l'immigrazione verso il nostro Stato non può certo dirsi terminata visti i consistenti arrivi, soprattutto dal

---

<sup>26</sup> TAR per il Friuli, sentenza 16 ottobre 2006, n. 646 e, in senso confermativo, Consiglio di Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076, in relazione all'ordinanza del Sindaco di Azzano Decimo che vietava il velo e il *burqa*.

<sup>27</sup> F. Corvaja, *Esiste una libertà "innominata" da tutelare? Ordinanze sindacali "creative" e libertà individuale*, Le Regioni, 1-2, 2010, 33 ss., A. Pace, *Libertà individuali e qualità della vita*, ESI, 2008, 86 ss.

Nord Africa (Tunisia e Libia), determinati dalla c.d. Primavera Araba del 2011 e dalla situazione di guerra ancora esistente in Siria<sup>28</sup>.

L'arrivo di migranti richiedenti asilo e protezione internazionale anche in luoghi in cui la presenza di stranieri era sempre stata marginale, se non del tutto assente, ha destato qualche allarme tra i Sindaci impegnati - comprensibilmente - a proteggere i rispettivi territori. Essendo ormai chiaro che le ordinanze contingibili e urgenti in materia di sicurezza pubblica non potevano più essere utilizzate per contrastare i disagi più evidenti causati alle popolazioni locali dall'arrivo di un numero maggiore di migranti, alcuni Sindaci hanno fatto ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti in materia di emergenze sanitarie e di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale *ex art.* 50, c. 5 T.U.E.L.

Diverse di queste ordinanze avevano il fine - non dichiarato - di difendere i Comuni interessati anche dai danni economici che la presenza dei migranti avrebbe potuto arrecare al territorio, sia nei Comuni più turistici, sia a causa della maggiore richiesta di servizi concernenti soprattutto l'assistenza sociale e sanitaria<sup>29</sup>.

A fronte delle ragionevoli preoccupazioni dei Sindaci in merito alla sicurezza sanitaria ed economica delle proprie comunità territoriali, anche le ordinanze contingibili e urgenti *ex art.* 50, c. 5 T.U.E.L. - spesso oggetto di annullamento da parte della giustizia amministrativa o in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica - si sono però rivelate, a loro volta, degli strumenti poco idonei a rispondere alle molteplici esigenze e problematiche poste dall'arrivo di migranti nei diversi Comuni italiani.

---

<sup>28</sup> A. Ricci, *Il Mediterraneo, le rotte migratorie e i flussi misti*, [www.immigrazione.it](http://www.immigrazione.it), 15 marzo 2016, S. Carrera, L. den Hertog, J. Parkin, *EU Migration Policy in the Wake of the Arab Spring. What Prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?*, MEDPRO, Technical Report n. 15/August, 2012, E. Paoletti, *The Arab Springs and the Italian Response to Migration in 2011. Beyond the Emergency*, in *Comparative Migration Studies*, 2, 127, 2014, 133 ss.

<sup>29</sup> Si può ricordare, per esempio, una delle prime ordinanze contingibili e urgenti - la n. 42 del 17 ottobre 2014 - emanata dal Sindaco di Padova in base agli artt. 50 e 54 T.U.E.L. La stessa prescriveva il divieto di dimora, anche occasionale, presso qualsiasi struttura di accoglienza, a persone prive di regolare documento di identità e di regolare certificato medico, nonché l'obbligo da parte dei soggetti privi di regolare permesso di soggiorno ovvero di tessera sanitaria e individuati nel corso di accertamenti da parte della Polizia locale, di sottoporsi entro tre giorni a visite mediche presso le competenti ULSS. Il T.a.r. Veneto, sez. III, sent. n. 801, del 15 luglio del 2015, ha però disposto l'annullamento dell'atto in questione rilevando l'inesistenza di qualsiasi emergenza sanitaria, tale da giustificare il ricorso del Sindaco ai propri poteri di ordinanza contingibile e urgente.

Resta dunque il problema di approfondire se sia o meno necessario trovare un nuovo equilibrio tra libertà e sicurezza (non solo *pubblica*, ma appunto *urbana*, nel senso sopra chiarito) determinato dalla presenza di persone straniere che hanno fatto aumentare la presenza in Italia di fedeli di religioni diverse dalla cattolica, che hanno introdotto modi inusuali di vestirsi (ci si riferisce in particolare all'utilizzo del *nigab* e del *burqa*) e che possiedono, più in generale, una diversa concezione dell'utilizzo degli spazi pubblici e un diverso modo di fruire degli stessi.

Tutte situazioni che, al di là di ogni retorica, chiamano in causa importanti diritti costituzionali connessi alla sfera di libertà dei singoli (art. 13 Cost.) tra cui, in particolare, la libertà di religione (art. 19 Cost.), la libertà di riunione (art. 17 Cost.) e la libertà di circolazione (art. 16 Cost.), ma anche la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) e il diritto di proprietà privata (art. 42).

#### **6.4. Prime osservazioni a margine del c.d. decreto Minniti in materia di sicurezza delle città (d.l. n. 14/2017).**

I fatti appena esposti e le vicende giuridiche che li hanno accompagnati hanno reso piuttosto evidente come la questione della sicurezza urbana - collegata, in parte, alla presenza di un numero maggiore di stranieri a livello locale - non possa prescindere da azioni coordinate tra Comuni, Regioni e Stato al fine di contrastare e, se possibile, di prevenire l'insorgere o l'acuirsi di problematiche di ordine sociale e di convivenza tra cittadini e stranieri<sup>30</sup>.

Al riguardo va ancora ricordato come la legge 15 luglio 2009, n. 94 (art. 3, cc. 40-44) aveva introdotto un altro strumento a disposizione dei Sindaci per la tutela della sicurezza urbana, stabilendo che gli stessi «previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale» (le c.d. *ronde*), anche in questo caso collegati soprattutto alla presenza di stranieri nei territori comunali.

---

<sup>30</sup> In Liguria la presenza dei migranti ha raggiunto una consistenza rilevabile soltanto a partire dal 2014, ma in un solo anno gli stessi sono passati dalle mille unità del 2014 alle circa tremila del 2015; ciò ha comportato l'arrivo dei migranti anche in Comuni di dimensioni molto ridotte, nei quali la loro presenza era stata pressoché assente negli anni precedenti.



Tale disciplina ha fornito alla Corte costituzionale l'occasione (sent. n. 226/2010) per esprimersi nuovamente in materia di sicurezza urbana, dichiarando parzialmente incostituzionale la disciplina sulle ronde per ragioni connesse ai rapporti di competenza tra lo Stato e le Regioni, evitando quindi di approfondire, ancora una volta, la questione del rapporto tra immigrazione e sicurezza.

Nella sent. n. 226/2010 la Corte costituzionale ha proseguito sulla strada già inaugurata con la sent. n. 196/2010 accomunando - impropriamente, a parere di chi scrive - la *sicurezza urbana* e la *sicurezza pubblica* quasi in un rapporto di *genus ad speciem*. Anche nella sent. n. 226/2010 ha confermato l'interpretazione "restrittiva" della *sicurezza urbana*, collegandola soprattutto alla prevenzione e al contrasto di fattispecie criminose (quasi una declinazione locale della *sicurezza pubblica*) e negando così l'invasione della competenza regionale da parte della legge statale sulle ronde (in base alla competenza esclusiva statale su «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, c. 2, lett. h Cost.)<sup>31</sup>.

Assumendo questa definizione di sicurezza urbana, la Corte costituzionale non ha potuto farvi rientrare anche le *situazioni di disagio sociale* richiamate sempre dalla disciplina sulle ronde che, essendo state invece ricondotte alla materia residuale regionale «servizi sociali» (art. 117, c. 4 Cost.), hanno determinato l'incostituzionalità dell'art. 3, c. 40 della l. n. 94/2009, limitatamente alle parole «situazioni di disagio sociale».

---

<sup>31</sup> Soprattutto in ambito sociologico è stato invece evidenziato come la *sicurezza urbana* possieda in realtà un significato ben più articolato, tale da ricomprendere anche i *disvalori della convivenza* quali la «turbativa dei contesti coesi a causa del mancato rispetto delle regole sociali e di buona convivenza, che garantiscono l'uso e la frequentazione civile degli spazi della comunità, la fruizione regolare dei servizi pubblici, le relazioni corrette di vicinato, il rispetto delle abitudini e degli orari quotidiani ed il loro esercizio in condizioni tali da non turbare la tranquillità, non causare molestia o non perdere opportunità e vantaggi», G. Pighi, *Illecito amministrativo, divieti locali e sicurezza urbana. Dall'evoluzione tormentata agli sviluppi possibili*, Cass. pen., 6, 2015, 2464 ss. Anche la dottrina costituzionalistica ha osservato come la sicurezza urbana «non è una materia e non è soltanto esercizio di funzioni di ordine e sicurezza pubblica o di polizia amministrativa locale, ma è il risultato dell'esercizio di funzioni fra di loro coordinate, il frutto di un'attività di coordinamento fra funzioni ed enti diversi», P. Bonetti, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, in *Le Regioni*, 1-2, 2010, 430, L. Vandelli, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL*, in AA.VV., *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno*, Bologna, Bononia University Press, 51 ss.

Tale sentenza ha reso evidenti le difficoltà che - soprattutto dal punto di vista pratico - si incontrano nel tenere distinte dalla *sicurezza urbana* le problematiche di ordine *sociale*, anziché considerare entrambe come declinazioni di una nozione più ampia di *sicurezza urbana*.

Nel febbraio di quest'anno è stato approvato il d.l. n. 14/2017 (*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*)<sup>32</sup>, il c.d. decreto Minniti dal nome dell'attuale Ministro dell'Interno, nel quale - tra l'altro - vi sono alcune novità interessanti in materia di sicurezza urbana e poteri di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco.

L'art. 4 del d.l. n. 14/2017, coordinato con la legge di conversione, dispone che la sicurezza urbana «è il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni».

In particolare, per ciò che riguarda i Comuni, l'art. 8 del d.l. n. 14/2017 ha modificato l'art. 50, c. 5 del d.lgs. n. 267/2000 (T.u.e.l.) introducendo la possibilità per il Sindaco - «quale rappresentante della comunità locale» - di adottare ordinanze contingibili e urgenti «in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche».

Vengono dunque scorporate dalla definizione generale di sicurezza urbana di cui all'art. 4 del d.l. n. 14/2007 le funzioni attribuite in via prioritaria ai Comuni, assegnando al Sindaco i relativi poteri di ordinanza contingibile e urgente, fermo restando in capo al Consiglio comunale, ai sensi

---

<sup>32</sup> Conv. (con modificazioni) in legge 18 aprile 2017, n. 48.

dell'art. 7-ter T.u.e.l. (introdotto anch'esso dal d.l. n. 14/2017), la potestà di adottare negli stessi ambiti dei regolamenti in via ordinaria.

Le norme così introdotte nel T.u.e.l. appaiono conformi a Costituzione dato che attribuiscono al Sindaco il potere di intervenire con ordinanze contingibili e urgenti soltanto nelle situazioni più gravi e caratterizzate da «urgente necessità», nell'ambito di funzioni tipicamente comunali riguardanti i servizi sociali, l'igiene pubblica e l'ambiente.

Nonostante l'art. 8 (che ha introdotto nel T.u.e.l. le disposizioni appena citate) si trovi in una sezione del d.l. n. 14/2017 rubricata appunto «Sicurezza urbana», di quest'ultima non si fa parola nella nuova formulazione dell'art. 50, c. 5 T.u.e.l., dove i maggiori poteri di ordinanza contingibile e urgente affidati al Sindaco vengono previsti a tutela della «tranquillità» - si noti bene, non della sicurezza - dei residenti.

La sicurezza urbana continua invece a essere espressamente menzionata nell'art. 54, c. 4 Tuel, ai sensi del quale il Sindaco - «quale ufficiale del Governo» - «adotta con atto motivato provvedimenti, [anche] (v. *supra*, par. 3.1.) 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». A questo proposito il d.l. n. 14/2017 ha introdotto nell'art. 54 del T.u.e.l. il c. 4-*bis*, specificando che «i provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione» mentre «quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti».

Sembra quindi che il Legislatore, dopo aver formulato nell'art. 4 (e nel successivo art. 5 in materia di Patti per l'attuazione della sicurezza urbana) del d.l. n. 14/2017 (v. *supra*, in questo par.) una definizione più ampia di sicurezza urbana - mettendo insieme l'incolumità pubblica e la prevenzione della criminalità (di competenza statale) con gli interventi di carattere più strettamente sociale e culturale (di competenza regionale e comunale) - abbia scelto di non fare più riferimento a essa nelle norme (art. 8) che definiscono i poteri attribuiti al Sindaco e al Consiglio comunale in qualità di rappresentanti delle rispettive comunità territoriali. Ciò con l'intento

evidente di sottrarsi a eventuali pronunce di incostituzionalità della Corte costituzionale che sostiene invece, da sempre, una nozione più riduttiva di sicurezza urbana, intesa come declinazione a livello locale della sicurezza pubblica di esclusiva competenza statale: il d.l. n. 14/2017 estende così i poteri di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco in materia di sicurezza urbana (intesa in senso ampio) senza fare mai riferimento ad essa.

In attesa di vedere se - come si crede - le nuove funzioni così attribuite ai Sindaci supereranno il vaglio di costituzionalità del giudice delle leggi, resta comunque da fare un'ultima osservazione. Il d.l. n. 14/2017 (art. 8, c. 2) ha introdotto nel T.ue.l. l'art. 7-*bis*, che attribuisce al Sindaco il potere di stabilire con ordinanze *non* contingibili e urgenti, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche «al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, nel rispetto dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

In materia di orari di vendita (anche per asporto) e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche sussistono dunque, contemporaneamente, la potestà normativa ordinaria del Consiglio comunale, il potere di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco e il potere di ordinanza *non* contingibile e urgente sempre del Sindaco. Ciò sembra determinare una situazione problematica sotto il profilo della divisione dei poteri tra il Sindaco e il Consiglio comunale, nella misura in cui entrambi sono titolari di poteri ordinari sulla stessa materia. Aumenta così il rischio che si creino delle situazioni di conflitto tra i due organi, dove all'espressione della democrazia che si realizza, innanzitutto, all'interno del Consiglio comunale finirebbe per opporsi l'altrettanto legittimo potere decisionale spettante al Sindaco: un aspetto del d.l. n. 14/2017 che potrebbe non passare inosservato ad un eventuale controllo di costituzionalità.