

LA TUTELA DELLO SPAZIO PUBBLICO ATTRAVERSO LA SICUREZZA URBANA: SPUNTI PER UNA RICOSTRUZIONE NUOVA¹

FABIO GIGLIONI*

Il saggio affronta il tema del governo dello spazio urbano prendendo in considerazione le regole che riguardano la sicurezza. In particolare, l'attenzione si concentra su quella particolare e controversa tipologia di sicurezza, che è stata ribattezzata dall'inizio di questo secolo come sicurezza urbana. Dopo aver succintamente dato conto di quello che s'intende per sicurezza urbana secondo la disciplina normativa e secondo la giurisprudenza costituzionale, l'Autore sottolinea l'insoddisfazione per l'attuale stato dell'arte e propone una rilettura della nozione che sia più coerente rispetto a ciò che ha motivato la sua origine. L'articolo si conclude soffermandosi su quegli strumenti di governo della sicurezza urbana che sono condivisi con la comunità dei cittadini.

The essay deals with the governance of urban space by considering the rules concerning security. In particular, the focus is on that particular and controversial type of security, which has been renamed since the beginning of this century as urban security. After briefly giving an account of what is meant by urban security according to normative discipline and constitutional jurisprudence, the author emphasises dissatisfaction with the current state of the art and proposes a reinterpretation of the notion that is more consistent with what motivated its origin. The article concludes by dwelling on those instruments of urban security governance that are shared with the community.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La definizione di sicurezza urbana. – 3. Le argomentazioni per una differente ricostruzione. – 4. Cenni finali sulla sicurezza comunitaria.

¹ Il presente contributo è destinato alla raccolta degli scritti in onore del prof. Roberto Nania.

* Professore di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

1. *Premessa.* – Lo spazio pubblico coincide solitamente con il contesto urbano nel quale si sviluppano libere relazioni intersoggettive ad alta valenza giuridica². Visto dalla prospettiva del diritto pubblico, lo spazio pubblico rileva principalmente per l'uso. Tendenzialmente uno spazio è pubblico quando il suo accesso è garantito a tutti e, infatti, esso tende a essere rappresentato con il vuoto urbano nel quale: a) si realizzano gli attraversamenti e i collegamenti tra edifici; b) si concentrano momenti di condivisione pubblica di vita sociale e democratica; c) si realizza la tutela in sé di importanti interessi pubblici, come capita con le piazze, i giardini, i parchi o i beni culturali. Un'accessibilità generalizzata che, peraltro, non è riservata solo ai residenti, ma agli abitanti, ai lavoratori, ai turisti e, più in generale, ai *city users*³.

Sono equiparabili agli spazi pubblici anche i luoghi a uso pubblico e quelli a esposizione pubblica. A differenza degli spazi rappresentati sopra, quasi sempre di proprietà pubblica, i luoghi a uso pubblico o a esposizione pubblica non sono necessariamente riconducibili al dominio reale pubblico e, ciononostante, l'uso è tendenzialmente garantito a tutti.

La circostanza che uno spazio pubblico, fatte poche eccezioni, sia accessibile da tutti implica che l'uso è condizionato da poche e limitate regole. In questo stato le relazioni giuridiche sono rimesse alle dinamiche dei soggetti che godono dello stato di libertà. Per una legge del contrappasso, però, è proprio questa situazione a richiamare l'applicazione di maggiori regole, perché non è affatto detto che le dinamiche sociali riprodotte dalle libertà generino equilibri soddisfacenti e prevengano prevaricazioni. In questo modo si avverte forte l'esigenza di non relegare al solo diritto penale il compito di garantire le libertà ed è per questo che gli spazi pubblici si arricchiscono progressivamente di regole, tra le quali, per quel che concerne questo contributo, rilevano quelle che riguardano la sicurezza. È così che il diritto, in particolare il diritto amministrativo, finisce per conformare lo spazio pubblico⁴. Secondo diversi osservatori, proprio l'esigenza della sicurezza spiega l'espansione degli spazi privati nelle città, determinando un'inversione di un fenomeno ben noto nella storia dell'umanità: le città, con i loro bastioni e fortificazioni delle origini, sorgono per soddisfare esigenze di sicurezza

² Di recente G. FONTANELLA, *La dimensione spaziale del diritto e la comparazione giuridica come ponte. Il caso del diritto ambientale*, in *Federalismi.it*, 2024, 1, pp. 24-26, sottolinea come la spazialità stia assumendo un rilievo sostitutivo della territorialità per esprimere in modo più corretto la dimensione relazionale del diritto che prescinde dai confini rigidi territoriali.

³ Questa annotazione potrebbe essere, però, soggetta in futuro a mutazioni. Ne è una prova la recente entrata in vigore della delibera del comune di Venezia, che impone il «contributo di accesso» a partire dal 2024 per visitatori di giornata con riferimento ad alcuni giorni dell'anno. La misura è naturalmente volta a regolare e selezionare l'accesso al fine di allentare la «pressione turistica» sulla città. Una misura simile era comunque già stata assunta dal comune di Bagnoregio per l'accesso alla Civita, la «Città che muore», punto di significativa attrazione turistica negli ultimi anni.

⁴ In generale sul tema della regolazione degli spazi pubblici urbani si consiglia di vedere l'approfondito studio di F. DI LASCIO, *La regolazione amministrativa degli spazi urbani*, in *Mumus*, 2016, 2, pp. 315 ss.

di una comunità, mentre ora rappresentano i contesti più fragili per la protezione dei cittadini⁵.

È intorno a questi presupposti che, a partire sostanzialmente dalla fine del precedente secolo e dall'inizio del nuovo, è emerso un nuovo interesse di rilevanza giuridica, quello di sicurezza urbana, su cui intendo sviluppare le riflessioni che seguono. L'analisi si suddividerà in successivi tre paragrafi, il primo dei quali si soffermerà sulla definizione di sicurezza urbana, il secondo su un'ipotesi di ricostruzione alternativa della nozione e l'ultimo dedicato alla sicurezza comunitaria.

2. *La definizione di sicurezza urbana.* – L'emersione di un nuovo concetto di sicurezza⁶, che si è radicato nel secolo in corso, è collegata a due esigenze che si sono tra loro intersecate: da un lato, alla necessità di attribuire un significato preciso alle modifiche costituzionali intervenute nel 2001 e, dall'altro, alla crescita, reale e/o percepita, dell'insicurezza nelle città divenuta perciò interesse a protezione necessaria.

Sotto il primo profilo, la dottrina si è molto soffermata sul nuovo spazio di regolazione che la Costituzione riserva alle regioni (e anche agli enti locali) dopo il 2001 in materia di sicurezza. La combinazione tra art. 117, c. 2, lett. d) e h) e 118, c. 3, delinea la possibilità di un intervento integrativo da parte del legislatore regionale sulla materia di sicurezza, dal quale non sono stati esclusi neppure gli enti locali⁷. Questa certezza della novità costituzionale diviene più problematica quando si misura con i contenuti possibili di questo spazio regolatorio e, in particolare, quando occorre stabilire la necessaria distinzione che gli oggetti di questa regolazione devono avere con la materia di «ordine e sicurezza pubblica», che l'art. 117, c. 2, lett. h) riserva in via esclusiva allo Stato. La Corte costituzionale ha in molte occasioni ribadito che la materia attribuita in via esclusiva allo Stato include tutti gli strumenti e tutte le misure che riguardano la prevenzione e la repressione dei reati. In prima approssimazione, dunque, si può ritenere che la sicurezza attribuita al legislatore regionale riguarda il complesso di azioni e regole

⁵ Cfr. V. OLGIATI, *Spazio e diritto. La dimensione spaziale del diritto e la costruzione giuridica dello spazio*, in *Studi Urbinati B, Scienze umane e sociali*, 2005, LXXV, pp. 341-344, che mette in evidenza come lo spazio, a differenza del tempo, abbia costituito l'oggetto principale di concentrazione del diritto moderno, il quale concepisce lo spazio come risorsa scarsa da regolare nella contesa. Del tema si occupa anche R. URSI, *La sicurezza nelle città: dallo spazio difendibile a Tecno polis*, in *Munus*, 2024, in corso di pubblicazione.

⁶ Per la ricostruzione della nozione di sicurezza urbana si veda G.G. NOBILI, *Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, a cura di N. Gallo, T.F. Giupponi, G.G. Nobili e al., Milano, 2019, pp. 61 ss.

⁷ Sul punto cfr. R. URSI, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022, pp. 187-200; F. FRACCHIA, *Polizia amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto, Funzioni amministrative*, diretto da B.G. Mattarella, M. Ramajoli, 2022, III, p. 902; L. DURST, *Introduzione al ruolo della "sicurezza" nel sistema dei diritti costituzionali*, Roma, 2019; V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti e amministrazione*, Milano, 2018, pp. 76-86; M. BELLETTI, *La "sicurezza urbana" tra fonti statali e fonti regionali*, in *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, a cura di T.F. Giupponi, Bologna, 2010, p. 76.

che fuoriescono dalle competenze degli apparati della sicurezza pubblica nazionale e si riferisce a un concetto più ampio di sicurezza.

Sotto il secondo profilo, invece, quello che emerge è sempre più la distinzione di un nuovo interesse, curato in prevalenza dai comuni, per dare risposta a un bisogno collettivo che è quello di vivere gli spazi urbani in sicurezza. L'insicurezza non è associata necessariamente a violazioni certe delle libertà personali, ma alla presenza di comportamenti e usi sociali illegali o non riconosciuti come canonici o a condizioni di degrado che riguardano i beni e gli ambienti circostanti, tali da poter suscitare condizionamenti nelle scelte individuali riguardanti l'uso dello spazio pubblico. In altre parole, il compito di sicurezza urbana intende soddisfare la domanda di chi vuole vivere lo spazio urbano con piena libertà, che risulterebbe invece limitata quando in esso si verificano situazioni che incidono negativamente sulle scelte degli individui. Molto spesso tutto questo è sintetizzato in modo inappropriato con il termine di "assenza di decoro".

Il nuovo quadro costituzionale e l'emersione di un nuovo compito sono associati, dunque, all'obiettivo di popolare lo spazio urbano di regole e di controlli, affinché sia assicurato l'accesso a tutti. Secondo l'art. 4 del d.l. n. 14 del 2017 si deve intendere per sicurezza urbana

«il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione di fattori di marginalità e di esclusione sociale, 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».

Come si vede, essa rappresenta una definizione che alimenta dubbi per almeno tre motivi.

In primo luogo, l'ampiezza dei riferimenti e degli oggetti di intervento è talmente significativa che difficilmente sembra potersi associare a misure omogenee. Dentro questa definizione si trovano interventi urbanistici, attività ricollegabili ai servizi sociali e ai servizi culturali, nonché misure di natura che possono essere ascritte a finalità che garantiscono la vivibilità. Tale annotazione è problematica perché allude a poteri e responsabilità che sono normalmente differenti dentro un'amministrazione. Il secondo aspetto di difficoltà concerne la circostanza che la definizione mette insieme oggetti di intervento amministrativo con obiettivi di natura politica, cosicché non risulta facile comprendere se il complesso delle misure citate sia davvero identificativo della sicurezza urbana o se le finalità ascritte alla sicurezza urbana possano comprendere misure ulteriori, perfino ancora più eterogenee. In terzo luogo, la definizione di sicurezza urbana,

comprendendo la prevenzione della criminalità con particolare riferimento a quella di ordine predatorio, appare inidonea a porre una distinzione chiara con la sicurezza pubblica per quanto ricordato dianzi a proposito della giurisprudenza costituzionale e, d'altra parte, non è inutile ricordare che prima del 2017 la sicurezza urbana era certamente considerata come espressione della sicurezza pubblica. La stessa circostanza che nella definizione si richiami il contributo dello Stato e che buona parte delle misure ricomprese nella sicurezza urbana è fondata sul ricorso ai patti della sicurezza, anche in funzione di supporto per le autorità di pubblica sicurezza, dimostra che la linea di demarcazione tra sicurezza urbana e sicurezza pubblica non è sempre così netta. Un'ambiguità complessiva che si ritrova anche nelle Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana, dove il coacervo di misure eterogenee si ripete⁸.

Da queste considerazioni sembrerebbe possibile trarre due conclusioni che, pur opposte, autorizzano a mettere in dubbio l'utilità di questa nuova nozione. Da un lato, infatti, la sicurezza urbana sembrerebbe confondersi con politiche che nulla hanno a che vedere con la sicurezza in senso proprio; dall'altro, al contrario, sembrerebbe essere una manifestazione specifica della sicurezza pubblica, senza che da questa si distingua. In tutti e due i casi, però, è lecito dubitare dell'utilità di aver fatto ricorso a un concetto siffatto⁹.

Dal canto suo, la Corte costituzionale non ha fornito elementi sufficienti per diradare la nebbia e, anzi, è spesso apparsa preoccupata di evitare di sottrarre spazi di intervento al legislatore statale¹⁰. In alcune sentenze il giudice delle leggi ha sviluppato un ragionamento teso a stabilire che sarebbe possibile elaborare due concetti di sicurezza: la "sicurezza primaria", sostanzialmente coincidente con la materia di ordine e sicurezza pubblica, e "sicurezza secondaria", di fatto coincidente con la sicurezza urbana. Nella prima, dunque, starebbero tutti i provvedimenti e le azioni che si sostanziano nella prevenzione e nella repressione di reati; nella seconda, invece, le misure «volte a migliorare le condizioni di vivibilità dei rispettivi territori, nell'ambito di competenze assegnate [...], come, ad esempio, le politiche (e i servizi) sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria, il governo del territorio»¹¹. In termini generali, il ragionamento proposto dalla Corte costituzionale appare persuasivo. Se, come ha anche detto la Corte sin dalle primissime pronunce¹², la sicurezza costituisce una funzione strumentale

⁸ Si fa riferimento alle Linee guida del 2018, dove ancora una volta strumenti di prevenzione e repressione di reati e misure restrittive sono accompagnate da azioni di promozione di accordi di partenariato pubblico-privato e da misure di inclusione sociale.

⁹ Cfr. V. ANTONELLI, A. PAJNO, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in *La sicurezza urbana*, a cura di A. Pajno, Santarcangelo di Romagna, 2010, p. 171.

¹⁰ Per un'attenta ricostruzione della vicenda si veda ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti e amministrazione*, cit., pp. 152-156.

¹¹ Così nella sentenza Corte cost., 27 dicembre 2019, n. 285.

¹² Sono evidenti qui i riferimenti alle celebri sentenze della Corte cost., 23 giugno 1956, n. 2; 24 marzo 1962, n. 19; 9 luglio 1966, n. 87 e 6 maggio 1970, n. 65. In generale sul tema rapporto fra libertà individuali e ordine pubblico e sicurezza si veda R. NANIA, *La libertà individuale nella esperienza costituzionale italiana*, Torino, 1989, pp. 33-45.

all'esercizio delle libertà garantite dalla Costituzione, non c'è dubbio che la salvaguardia e la cura dello spazio pubblico rientrino a pieno titolo tra le attività di sicurezza, perché prevengono o rimuovono gli ostacoli al pieno esercizio delle libertà individuali¹³. In questo senso, più che un approccio securitario, da questa definizione emergerebbe un completamento delle funzioni tradizionali che ben possono essere ascritte a una dimensione dell'attività di sicurezza che è più assimilabile a quella di servizio¹⁴.

Il punto in cui il ragionamento offerto dal giudice delle leggi si mostra più debole è quando, pur partendo da questa distinzione concettualmente chiara, la Corte è chiamata costantemente a verificare nel concreto se e in che misura i provvedimenti associati alla sicurezza urbana sostanzino un contenuto davvero diverso dalla sicurezza pubblica¹⁵. È emblematica in questo senso la recente sentenza n. 47 del 2024, nella quale il giudice è stato chiamato a valutare la legittimità costituzionale del c.d. Daspo urbano. Inserito questo istituto nel d.l. n. 14 del 2017, il giudice rimettente ne aveva contestato la legittimità per il contrasto che la previsione aveva rispetto all'art. 16 Cost. che, diversamente dal testo normativo citato, farebbe riferimento a un concetto restrittivo di sicurezza. In altre parole, il caso sollevava la legittimità costituzionale del Daspo perché sarebbe riferito alla nozione più ampia di sicurezza urbana. Ebbene, la Corte ha ritenuto infondato il dubbio di costituzionalità, ascrivendo la misura specifica nell'ambito della nozione ristretta di sicurezza e quindi come espressione della sicurezza pubblica. Se nella sostanza si può condividere la conclusione, nell'articolare la propria motivazione, però, il giudice delle leggi è costretto a poggiare i suoi argomenti su basi discutibili, come quando, per motivare la differente connotazione della misura del Daspo rispetto alle altre previste dal d.l. n. 14 del 2017, il giudice osserva che il Daspo è inserito nel Capo II del provvedimento legislativo, riferito alla sicurezza delle città, mentre le altre, più propriamente ascrivibili alla sicurezza urbana, sono inserite nel Capo I, riferito – appunto – alla sicurezza urbana. Resta davvero difficile cogliere una distinzione così importante tra sicurezza urbana e sicurezza delle città. Ugualmente poco convincente appare il passaggio argomentativo nel quale la Corte, pur ritenendo che la sicurezza

¹³ Peraltro, in merito ha una certa rilevanza anche misurare l'impatto del condizionamento sulle libertà personali nelle differenze di genere, dal momento che anche i dati statistici dimostrano che vi è una significativa differenza tra donne e uomini. Sul tema più in generale si veda C. MARI, *Sicurezza urbana e inclusione di genere: gli strumenti e il ruolo delle pubbliche amministrazioni*, in *Federalismi.it*, 2024, 14, pp. 154 ss.

¹⁴ Diversa è la posizione invece di chi ravvisa che la ricerca di sicurezza totalizzante sia illusoria e, pertanto, costituisca una domanda destinata a produrre limitazioni dell'uso dello spazio pubblico con effetti complessivamente privativi di libertà e, perfino, discriminatori; cfr. URSI, *La sicurezza nelle città: dallo spazio difendibile a Tecnopolis*, cit., *passim*.

¹⁵ Ne sono prova le sentenze Corte cost., 8 luglio 2009, n. 196, e 30 giugno 2010, n. 226, dove non solamente la Corte costituzionale ha sovrapposto pienamente il concetto di sicurezza urbana con quella di sicurezza pubblica, ma con riferimento alla seconda ha proprio specificato che il contrasto al disagio sociale rappresenta un obiettivo estraneo alla sicurezza urbana.

urbana sia associata al decoro urbano, non considera decisiva la circostanza che il testo normativo ascrive il Daspo alle misure di garanzia per il decoro urbano.

Ne deriva dunque che, a fronte di una convincente ricostruzione della Corte circa il riconoscimento di uno spazio per un significato di sicurezza diverso da quello tradizionale, il giudice delle leggi, complice anche il quadro normativo incerto che non è stato fin qui sufficientemente attento a coltivare misure alternative di sicurezza, fa più fatica a mantenere nel concreto un approccio coerente che ribadisca tale distinzione, riproducendo di fatto le ambiguità già sottolineate intorno a questa nozione.

3. *Le argomentazioni per una differente ricostruzione.* – Appare così indispensabile affrontare tale questione e provare a elaborare un'interpretazione di carattere sistematico che possa dare risposta a questo dilemma.

La sicurezza urbana si avvale di strumenti molto vari, che possono essere distinti in due categorie¹⁶. Nella prima si comprendono interventi, che – come detto – riguardano la sicurezza solo se quest'ultima viene considerata come un risultato indiretto di altre politiche. La riqualificazione urbana, la cura del territorio, la promozione della legalità, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali non sono strettamente misure di sicurezza, ma realizzano condizioni in cui le libertà individuali possono dispiegarsi con maggiore pienezza. Nella seconda categoria rientrano più propriamente le misure specifiche di sicurezza urbana, che completano quelle di sicurezza pubblica. A sua volta si può dire che questa tipologia specifica di strumenti di sicurezza urbana si suddivide ancora in due tipi di misure: il rafforzamento dei controlli sul territorio e le ordinanze sindacali. Dal novero delle misure riconducibili alla sicurezza urbana si escludono, invece, tutte quelle che fanno riferimento al Capo II del d.l. n. 14 del 2007 per un motivo diverso da quello ricostruito nella citata sentenza n. 47 del 2024: infatti, il punto davvero discriminante è che la loro emanazione prevede il coinvolgimento diretto e decisivo delle autorità di pubblica sicurezza e, per questo, sono riconducibili più propriamente alla materia di ordine pubblico e sicurezza. Se una censura va mossa al d.l. n. 14 del 2017, pare essere proprio questa: il decreto, emanato per offrire un contenuto più chiaro di sicurezza urbana, presenta un contenuto molto eterogeneo, peraltro aggravato con le modifiche successive¹⁷, tale da sollevare dubbi in merito alla sua legittimità proprio perché presenta oggetti disomogenei, contraddicendo uno dei requisiti essenziali che i decreti legge dovrebbero osservare.

¹⁶ Sull'analisi degli strumenti si vedano V. ANTONELLI, *Il sindaco "ufficiale di Governo" e "autorità locale": sicurezza, protezione civile e sanità*, in *Diritto delle autonomie locali*, a cura di E. Carloni, F. Cortese, Milano, 2020, pp. 389-396; T. F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 1, pp. 5 ss.; V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 1, pp. 31 ss.

¹⁷ Si veda GIUPPONI, *Il "pacchetto sicurezza" e i rinnovati poteri del sindaco in materia di sicurezza urbana*, in *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, cit., pp. 13 ss. e G.G. NOBILI, N. GALLO, *Le novità del d.l. n. 113/2018 convertito in l.n. 132/2018 in materia di sicurezza urbana*, ivi, pp. 138 ss.

Stando alle misure più propriamente riconducibili alla sicurezza urbana, per quanto riguarda il rafforzamento dei controlli le misure, molte delle quali individuate anche attraverso i patti per la sicurezza siglati dal prefetto e dal sindaco sulla base di linee guida emanate dal Ministero degli interni, riguardano il potenziamento del presidio territoriale delle forze di polizia, il potenziamento della polizia locale, l'integrazione delle funzioni di vigilanza svolte anche dalle polizie locali in supporto delle autorità di sicurezza pubblica, il rafforzamento dei sistemi di videosorveglianza, attraverso accordi di partenariato con specifici soggetti privati anche di natura associativa¹⁸. In questo caso l'attività è assolta con un complesso di soluzioni che controllano lo spazio pubblico al fine di prevenire le illegalità che incidono sull'uso attraverso il coinvolgimento diretto di sindaci e altri segmenti dell'amministrazione comunale. La vigilanza non è necessariamente una funzione di coercizione, anche se dipende molto da come viene praticata. Un conto è, ad esempio, il presidio e la diffusione della polizia locale che vigila sullo stato e sulla manutenzione degli spazi pubblici¹⁹, un conto è l'uso massivo di strumenti come il riconoscimento facciale²⁰.

Più significativo è invece l'altro potere riferito alla sicurezza urbana, quello rappresentato dal potere di ordinanza del sindaco. Attraverso le ordinanze contingibili e urgenti il sindaco dispone della sicurezza urbana incidendo sulla vita sociale degli individui o sulle attività civili ed economiche, apponendo quindi regole restrittive per la salvaguardia dell'uso generalizzato dello spazio pubblico. Le ordinanze stabilite, però, sono di diversa natura e sono imputate a due norme distinte del testo unico degli enti locali.

L'art. 54, nella combinazione dei commi 4 e 4-bis, chiarisce che è attribuito al sindaco il potere di ordinanza per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano la sicurezza urbana, precisando in modo particolare che ciò debba contrastare l'insorgenza «di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento di 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». Ancorché la norma riportata distingue in tal modo le ordinanze emanate per la sicurezza urbana dalle ordinanze per l'incolumità pubblica, vi sono molti elementi per poter dire che in questo caso la

¹⁸ Cfr. G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili*, Bologna, 2023, p. 93, che, a questo proposito, incardinano tali relazioni nell'ambito delle forme collaborative di gestione degli interessi generali, similmente a quanto avviene con l'amministrazione condivisa.

¹⁹ Naturalmente questo discorso deve essere depurato da iniziative nelle quali il legislatore regionale abbia dotato la polizia locale di strumenti e poteri preordinati all'esercizio dell'ordine pubblico, come avviene quando la stessa è armata per esercitare funzioni ultronee a quelle previste dalle leggi statali (si veda in questo senso l'orientamento contrario della Corte costituzionale, 12 maggio 2010, n. 167).

²⁰ Sul piano locale, senza alcuna autorizzazione legislativa, sono state già intraprese iniziative che vanno in questa direzione. Uno dei casi più noti e discussi è l'uso del programma Sari, che mette in relazione foto segnaletiche con identificazioni e registrazioni che avvengono in luoghi pubblici e che presentano potenzialità estreme di controllo. Più in generale sul tema si veda S. DEL GATTO, *Il riconoscimento facciale. A che punto siamo?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 5, pp. 692 ss.

sicurezza urbana tende a essere sovrapposta alla sicurezza pubblica. La prevenzione e il contrasto di alcuni comportamenti che integrano i suddetti reati riproducono ancora i contenuti tipici della funzione di ordine pubblico. Non pare significativo avanzare una tesi differente sottolineando che il comma citato fa riferimento alla prevenzione della mera «insorgenza» dei reati perché, a meno di voler criminalizzare aprioristicamente alcune aree territoriali, è chiaro che l'espressione è riferita a rilevamenti di episodi e vicende che hanno già evidenziato fenomeni criminogeni. D'altronde, che si tratti di misure ascrivibili ancora alla sicurezza pubblica è confermato dall'obbligo del sindaco di notificare la misura di ordinanza al prefetto. Ma, soprattutto, appare decisiva per questa ricostruzione la previsione dell'art. 54, c. 1, T.U.E.L., secondo cui il potere di ordinanza in parola è emanato dal sindaco quale ufficiale del governo. In questo ruolo il sindaco sembra davvero agire quale autorità di pubblica sicurezza, tanto da permettere di configurare la notifica al prefetto come obbligo strumentale all'attivazione di un potere di controllo dell'autorità gerarchicamente superiore.

Tutt'altra natura ha il potere di ordinanza riconducibile all'art. 50, c. 5, T.U.E.L. Anch'esso è qualificato come potere contingibile e urgente, ma presenta caratteristiche diverse. Innanzitutto, diversamente da quello menzionato sopra, tale potere di ordinanza può essere conformato da un regolamento comunale, che dunque può assolvere la funzione di canone di legittimazione, circoscrivendo l'ambito del potere sindacale²¹. In secondo luogo, la disposizione chiarisce le finalità di questo potere, segnando una chiara separazione dalle misure tipiche di ordine pubblico e sicurezza urbana. Ai sensi del comma 5, infatti, tali ordinanze sono volte a superare «situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente o del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche». La norma mette in evidenza alcune finalità, come la «tranquillità dei residenti» e il «riposo», ed esemplifica alcuni oggetti di intervento, che possono essere definiti di natura prevalentemente reattiva²². Si tratta, però, di specificazioni che non esauriscono ulteriori ambiti di regolazione; appare assai più significativo che questa norma sembra attribuire un potere effettivamente distinto da quelli riconducibili alla sicurezza pubblica. Peraltro, questo potere, sia pure sotto forma di ordinanza questa volta non contingibile e urgente, è disciplinato dallo stesso articolo anche nel comma 7-bis quando risultano esserci particolari eventi, regolando sugli oggetti già ricordati con riferimento a specifiche aree delle città.

²¹ L'art. 50, c. 7-ter, infatti, recita che nelle materie che qui interessano «i comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente testo unico», stabilendo, dunque, che il consiglio comunale può conformare i poteri di ordinanza del sindaco.

²² Sulla distinzione tra misure protettive e misure reattive si concentra URISI, *La sicurezza nelle città: dallo spazio difendibile a Tecno polis*, cit., *passim*, per criticare in particolare le seconde, che tenderebbero inesorabilmente a determinare l'equivalenza tra sicurezza urbana e sicurezza pubblica.

Inoltre, viene in rilievo in questa circostanza che i poteri esercitati dal sindaco non concorrono con quelli delle autorità di pubblica sicurezza e, soprattutto, l'art. 50, c. 5, precisa che in questi casi il sindaco agisce come rappresentante della comunità locale.

Questa biunivocità del potere di ordinanza³³, collegato uno all'esercizio della funzione del sindaco quale rappresentante del governo e uno quale rappresentante della comunità, appare estremamente interessante perché fa rivivere in termini di diritto positivo l'ambivalenza dell'ordinamento comunale, che già Santi Romano aveva ricordato più di un secolo fa. Come ebbe a dire Romano, i comuni sono, in parte, ordinamenti derivati e, in parte, ordinamenti originali di natura associativa³⁴. Riprendendo questo spunto si può facilmente comprendere che quando il sindaco dispone ordinanze per prevenire e contrastare reati e illegalità, sta agendo come esponente di un ordinamento derivato dipendente dalle autorità nazionali di pubblica sicurezza, quando invece agisce per prevenire e contrastare il degrado agisce come rappresentante della comunità, intesa come associazione di persone che vivono il contesto urbano rappresentato. Intorno a questa bidimensionalità delle città, in parte legittimate dall'ordinamento statale e in parte dalla comunità rappresentata, risiede la distinzione più pertinente della sicurezza urbana: essa ha senso solo quando afferisce a quelle iniziative del sindaco, tese al rafforzamento dei controlli o all'esercizio del potere di ordinanza, la cui legittimazione proviene dalla rappresentanza della comunità, in esercizio di una pluralità di poteri che non coincidono con quelli di pubblica sicurezza. D'altra parte, è stato correttamente sottolineato che la stessa sicurezza urbana sorge come processo di acquisizione graduale di giuridicità di alcune misure assunte su scala locale³⁵.

Naturalmente porre la distinzione della sicurezza urbana lungo questo solco che separa il tratto derivativo degli ordinamenti comunali da quelli associativi significa, tuttavia, esprimere l'insoddisfazione per l'attuale assetto disciplinare. Non solamente, come già visto, il Capo II del d.l. n. 14 del 2017 appare un fuor d'opera rispetto ai contenuti distinti della sicurezza urbana, ma anche il potere di ordinanza *ex art. 54*, nella misura in cui si richiama alla sicurezza urbana, perpetra l'equivoco che andrebbe invece eliminato. Inoltre, resta vero che, pur potendo collegare la sicurezza urbana a una varietà di strumenti di governo, il legislatore ha soprattutto accentuato i profili di limitazione dello spazio pubblico invece di

³³ Sul tema anche E.C. RAFFIOTTA, *Il problematico ruolo del Sindaco "garante" della sicurezza urbana: tra istanze locali e competenze statali*, in *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, a cura di N. Gallo, T.F. Giupponi, Milano, 2014, pp. 62 ss.

³⁴ Così in S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, II ed., 1945, pp. 115-116.

³⁵ Su questo punto, in particolare, G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, Napoli, 2010. Cfr. anche A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in *La sicurezza urbana*, a cura di A. Pajno, cit., p. 19.

valorizzare anche un uso più razionale e adeguato alla condivisione generalizzata²⁶.

A tal fine, oltre naturalmente a un intervento più consapevole del legislatore, servirebbe un *revirement* della giurisprudenza, affinché conduca coerentemente fino in fondo il ragionamento della distinzione tra sicurezza primaria e sicurezza secondaria, in modo che non solo in astratto la differenza appaia chiara, ma lo sia anche in relazione agli strumenti utilizzati.

4. *Cenni finali sulla sicurezza comunitaria.* – La conclusione appena raggiunta appare utile anche per un'ulteriore considerazione finale. Se la sicurezza urbana si associa alla dimensione comunitaria delle città, è ragionevole credere che le misure a garanzia dell'uso libero dello spazio pubblico non siano riservate alle sole autorità amministrative. Esiste, pertanto, un potere di natura comunitaria che è espresso in termini verticali riferiti all'autorità sindacale, ma che non può esaurire tutta la gamma degli interventi della sicurezza urbana. In parte, si è già detto, esistono anche poteri ordinari che attengono alla riqualificazione urbanistica, all'inclusione sociale e alla lotta alle emarginazioni sociali, ma se s'inquadra la sicurezza urbana nell'ambito della valorizzazione comunitaria, ancora altro può essere individuato come appropriato. La connotazione comunitaria della sicurezza urbana, ad esempio, permette di argomentare che siano gli stessi membri della comunità a poter autorganizzarsi per esercitare attività finalizzate a migliorare l'uso collettivo dello spazio pubblico. Il tema si lega alle varie forme di attivismo civico con cui i cittadini producono esternalità positive in termini di sicurezza²⁷.

Analogamente al percorso logico presentato sopra si possono distinguere tre fattispecie di autorganizzazione comunitaria per la sicurezza a cui attribuire un significato diverso.

La prima è quella riconducibile alle cosiddette "ronde". In realtà, pur trattandosi di manifestazioni di libere organizzazioni civiche, esse sono inquadrature in una disciplina rigida, che ne limita di molto l'effettiva autonomia. Senza dover ricordare le prescrizioni rigorose che tali cittadini autorganizzati devono osservare, è sufficiente precisare che tali associazioni devono essere iscritte in un apposito elenco detenuto dal prefetto, che ne verifica i requisiti di iscrizione. Inoltre, la partecipazione a questi soggetti non è consentita a tutti e le organizzazioni iscritte negli elenchi prefettizi sono graduate secondo privilegi riconosciuti direttamente dalla legge (art. 3, c. 42, l.n. 94 del 2009). La

²⁶ In termini analoghi si esprime G. PIGHI, *La nuova disciplina della sicurezza urbana integrata: tra prevenzione dei reati e coesione sociale*, in *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, cit., pp. 89-91.

²⁷ D'altra parte, questo ha conosciuto anche la legittimazione della Corte costituzionale, che nella sentenza 5 agosto 2020, n. 177, ha espressamente escluso che gli accordi di collaborazione di natura territoriale con organizzazioni di volontariato e altre associazioni operanti nel contrasto alla criminalità organizzata possano configurarsi come illegittimi. Cfr. anche i capitoli VII e VIII di ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti e amministrazione*, cit.; URSI, *La sicurezza pubblica*, cit., pp. 204-214.

regolamentazione restrittiva si spiega in ragione del fatto che le “ronde” realizzano una sorveglianza mobile e attiva, che – se non regolamentata – potrebbe essere configurata come reato di usurpazione di funzioni pubbliche. Nonostante la regolamentazione restrittiva, resta una forma di corresponsabilità alla sicurezza che difficilmente può essere ricondotta propriamente alla sicurezza urbana e pare somigliare molto di più a partecipazione di funzione autoritativa di sicurezza²⁸.

Ancora più aderente a una logica di autoresponsabilità comunitaria sono le autorganizzazioni civiche che si traducono nelle esperienze di controllo di vicinato e sicurezza residenziale. In questo caso la comunità partecipa al fianco delle istituzioni locali, predisponendo un’organizzazione semplice tesa a rafforzare la vigilanza sociale, sia pure da una condizione passiva. A differenza delle “ronde”, tale esercizio di sicurezza comunitaria è regolato con convenzioni e accordi e il carico di regolamentazione risulta assai più ridotto. Pur essendo totalmente libero il diritto di associazione in questo caso, tali forme di autorganizzazione presuppongono relazioni stabili di prossimità per essere realizzate e, quindi, riguardano in prevalenza limitati gruppi. Anche in questo caso l’autoresponsabilità comunitaria appare coerente con i contenuti propri della sicurezza urbana, dal momento che si organizza per rafforzare il controllo del territorio.

Infine, costituiscono esperienze interessanti anche per la sicurezza quelle autorganizzazioni sociali che si prendono cura del territorio e dei beni comuni, che hanno avuto larga diffusione negli ultimi anni in Italia grazie anche alla stipula dei patti di collaborazione²⁹. Benché la sicurezza non costituisca l’obiettivo precipuo di queste organizzazioni, esse, agendo per contrastare il degrado e l’abbandono di beni e spazi, quasi sempre di natura pubblica, ne riattivano la funzione sociale, determinando quelle condizioni che permettono un uso pieno da parte della cittadinanza. Tali forme di autorganizzazione comunitaria contribuiscono alla sicurezza agendo prevalentemente sui fattori di degrado, prevenendoli o contrastandoli, e quindi si distinguono dai due precedenti che invece agiscono sul lato del rafforzamento dei controlli. Anche per questo tali forme di autorganizzazione appaiono perfettamente coerenti con la sicurezza urbana.

Peraltro, appare utile segnalare un’altra differenza: mentre il rafforzamento comunitario dei controlli incide sullo spazio urbano, sollecitando il lato generalmente repressivo della sicurezza e vedendo la libertà come una minaccia per lo spazio pubblico, l’autorganizzazione per la cura del territorio intraprende un’azione di sicurezza che va nella direzione opposta di liberazione dello spazio pubblico attraverso il presidio attivo e la cura. In quest’ultima autorganizzazione

²⁸ Cfr. anche T.F. GIUPPONI, *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e “ronde”*, in *Istituzioni del federalismo*, 2011, 4, pp. 707 ss.

²⁹ Sull’uso dei patti di collaborazione gli studi sono molti. Si rinvia ancora in forma sintetica a PAVANI, PROFETI, TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili*, cit., pp. 81-86 e a *L’amministrazione condivisa*, a cura di G. Arena, M. Bombardelli, Napoli, 2022, *passim*.

comunitaria la sicurezza è garantita attraverso la valorizzazione della libertà³⁰ e, proprio per questo, rappresenta forse la forma più avanzata di garanzia della sicurezza urbana.

³⁰ Si veda il contributo che offre in questo senso A. PIOGGIA, *La cura nelle Costituzione. Prospettive per un'amministrazione della cura*, in *L'amministrazione condivisa*, cit., pp. 43 ss., che stabilisce un legame tra amministrazione condivisa e la libertà di cura, intesa proprio come esercizio di una libertà spesa per gli altri, che l'amministrazione condivisa farebbe uscire dall'ambito privatistico per collegarla in uno spazio pubblico.