Il decreto legge n. 14 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 48 del 2017 – il "decreto sicurezza" delle città – lineamenti generali*

Indice. 1.Premessa. 2.Se un paio di (piccole) critiche sembrano troppe. 3.Il Capo I del "decreto sicurezza": sicurezza integrata, sicurezza urbana e collaborazione "interistituzionale". I patti per la sicurezza urbana. 4. Le ordinanze del Sindaco. L'art. 8 del "decreto sicurezza". Cenno. 5. Gli articoli 9, 10 e 13: "daspo urbano" e "daspo antispaccio". Un istituto "bifronte"? 6. Due notazioni ancora: l'art. 11 e le modifiche all'art. 100 del TULPS. 7. Quali spazi di azione per gli avvocati amministrativisti?

1. Quando mi è stato domandato di esporre in questo convegno i lineamenti generali del decreto -legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città (in seguito, solo "decreto" o "decreto sicurezza") ho pensato,

Primo, che la materia è assai interessante –anzi, intrigante- e non solo dal punto di vista degli operatori giuridici dei settori amministrativo e penale.

Secondo, come selezionare i cenni ai diversi argomenti, nella consapevolezza che nel pomeriggio si avranno interventi specifici dedicati ai diversi temi inseriti col decreto sicurezza?

Il carattere interdisciplinare dei contenuti del recente "pacchetto sicurezza" appare evidente, tra misure amministrative e in particolare di polizia amministrativa e di carattere sanzionatorio amministrativo, e disposizioni di rilevanza penalistica più immediata e diretta.

Ma è evidente soprattutto che si tratta di "materiale altamente infiammabile" sul piano della polemica politica.

Sotto un'angolazione solo in parte differente ma nondimeno connessa, i riflessi dell'applicazione delle nuove disposizioni in termini di consenso politico –elettoralistico specie a livello locale possono essere assai significativi.

Basta digitare su Google "decreto legge sicurezza" o "decreto legge sicurezza urbana", ed escono più di due milioni di risultati.

Poi, mi sono convinto della necessità di "raffreddare" l'elaborazione dell'intervento mantenendo il discorso su un terreno strettamente giuridico -in particolare su quello della descrizione normativa generale.

2. Comincio col dire che si tratta – così almeno a me sembra – di un provvedimento di non facile lettura, sia perchè fortemente rimaneggiato in sede di conversione in legge (avvenuta ponendo il voto di fiducia al Senato) e sia per la tecnica di redazione normativa, contrassegnata da frequenti rinvii anche di secondo grado – ma d’altra parte siamo abituati a queste modalità di elaborazione di atti legislativi, impiegati per accelerare il lavoro di stesura dei testi specie quando – come accade assai di frequente – si tratta di convertire i decreti in leggi.

Secondo, osservo che dall’art. 17 – clausola di neutralità finanziaria, emerge che dall’attuazione del decreto sicurezza non debbono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, e che le amministrazioni interessate compiono gli adempimenti previsti dal decreto con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Insomma un catalogo di modifiche normative – anzi una riforma che pare debba essere “a costo zero”.

Oltre all’art. 17, in altri punti il decreto sicurezza dispone che le attività e gli interventi previsti in capo ai soggetti istituzionali interessati sono svolti senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, quindi nei limiti dei rispettivi stanziamenti di bilancio.

Del resto, questo “modus operandi” non si può dire che sia una novità.

Tanto per fare un esempio, viene in mente il pressoché coevo decreto -legge n. 13 del 2017, che in un contesto di aumento esponenziale delle domande di protezione internazionale e di incremento del numero delle impugnazioni giurisdizionali ha tra l’altro istituito le sezioni specializzate in materia di immigrazione presso i tribunali ordinari delle città ove hanno sede le Corti di appello “senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica né incrementi di dotazioni organiche” (e non vale a togliere rilievo alla clausola di invarianza sostanziale il fatto che lo stesso decreto -legge abbia disposto autorizzazioni di spesa per assumere personale da destinare agli uffici delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, e abbia previsto taluni benefici quali ad esempio indennità, in alcuni casi, a favore dei magistrati componenti delle sezioni specializzate, quale componente di un piano caratterizzato dalla predisposizione da parte del CSM di applicazioni extradistrettuali dirette a fronteggiare l’incremento del numero dei ricorsi).

Peraltro, “scrupolo di lettore e di relatore” comanda di segnalare che tra le pieghe delle

disposizioni del decreto sicurezza, in sede di conversione, sono state aggiunte previsioni di finanziamento di spese utilizzando fondi già esistenti come ad esempio il fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese per consentire la realizzazione di interventi – fondamentali – per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie specie nelle città più importanti (art. 1, comma 2 bis), oppure autorizzazioni di spesa per installare sistemi di videosorveglianza (art. 5, comma 2 ter).

Inoltre, nell’ambito degli accordi per la promozione della sicurezza integrata e dei patti per l’attuazione della sicurezza urbana, al comma 2 bis dell’art. 7, disposizione anch’essa aggiunta in sede di conversione, è stata ammessa la possibilità, quantunque circondata da cautele legate all’esigenza di rispettare gli obblighi di contenimento della spesa per il personale pubblico e gli obiettivi del pareggio di bilancio, di assumere a tempo indeterminato personale di polizia locale per rafforzare il controllo del territorio e per garantire la massima efficacia alle disposizioni sulla sicurezza urbana.

Tra le aggiunte in sede di conversione, anche quale magistrato “vicino” da sempre, per ragioni di interesse professionale, ai temi di quello che fino al 1998 -2000 si chiamava comunemente pubblico impiego –devoluto alla giurisdizione amministrativa esclusiva- e poi è stato denominato rapporto di lavoro pubblico –affidato in gran parte al giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro- non posso fare a meno di avvertire che per effetto del comma 2 ter dell’art. 7 gli istituti dell’equo indennizzo e del rimborso delle spese di degenza per causa di servizio, eliminati dal c. d. Salva Italia –d. l. n. 201 del 2011- per tutto il personale pubblico compreso il personale della Polizia locale, ma con l’eccezione degli appartenenti ai comparti Sicurezza, Difesa, Soccorso pubblico e Vigili del fuoco; l’equo indennizzo, è stato ripristinato a favore del “personale della polizia locale”, scelta certamente non indolore sul piano degli oneri della finanza pubblica ma che pone fine a una “discriminazione inaccettabile” – sono parole non solo delle organizzazioni sindacali ma anche dell’ANCI – ai danni degli appartenenti ai Corpi e ai Servizi di Polizia locale.

In altre parti del decreto è previsto che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sostengano progetti specifici adottando misure di sostegno finanziario a favore di amministrazioni comunali.

Insomma qui e là sono stabiliti stanziamenti. Necessari. Ma c’è da chiedersi se siano sufficienti in relazione alle finalità perseguite dal decreto sicurezza.

3. Il decreto -legge è composto di 18 articoli e si suddivide in due Capi.

Il Capo I detta disposizioni in gran parte generali sulla collaborazione interistituzionale tra Stato, Regioni, Sindaci ed Enti locali, per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana.

Per "sicurezza integrata" (detta anche "sicurezza partecipata"), l'art. 1, comma 2 intende l'insieme degli interventi assicurati da Stato, Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano ed Enti locali, e da altri soggetti istituzionali, per concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, a promuovere e ad attuare un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali.

Il concetto di "sicurezza urbana" scolpito all'art. 4 si fonda sul "bene pubblico che afferisce alla vivibilità (concetto piuttosto evanescente di suo, concretizzabile sulla base di criteri multiformi), 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 (ossia di strada, ad alto tasso di allarme sociale) la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente" Stato, Regioni, Province autonome ed Enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.

Vasto programma, verrebbe da dire.

Il Capo II, dall'art. 9, sul quale ritengo che vada focalizzata l'attenzione, anche per le ricadute in termini di possibili contenziosi giudiziari, contiene misure specifiche a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano.

Credo siano due gli aspetti del decreto sicurezza da porre subito in risalto.

Il primo riguarda l'impostazione generale, di carattere oggettivamente "securitario", del provvedimento nel suo complesso, peraltro non del tutto priva di venature solidaristiche, come emerge dalla relazione al decreto.

Il decreto -legge mira al "benessere delle comunità territoriali" (art. 1, comma 2), in un'accezione, si direbbe, soggettiva, come si ricava dall'*incipit* della Relazione : "La nuova società, ormai tendenzialmente multietnica, richiede infatti – unitamente ai necessari interventi di sostegno rivolti ai « nuovi consociati » – una serie di misure di *rassicurazione della comunità civile* globalmente intesa, finalizzate a rafforzare la *percezione* che le pubbliche istituzioni concorrono unitariamente alla gestione delle conseguenti problematiche, nel superiore interesse della coesione sociale".

“Misure di rassicurazione” (e l’uso del termine “rassicurazione” rimanda a elementi legati ad aspetti emotivi riferiti alla sicurezza individuale) richieste a fronte di una condizione di deterioramento progressivo delle condizioni di vita nei centri urbani e di insicurezza collettiva che può essere reale –e lo è senz’altro in taluni contesti- o soltanto percepita (un “sentimento di insicurezza” da parte dei cittadini) ma che, anche se solo percepita, merita una risposta adeguata da parte delle istituzioni pubbliche chiamate dal legislatore a cooperare tra loro secondo criteri in parte nuovi di distribuzione di poteri e di responsabilità tra i diversi soggetti istituzionali.

Arrivo così al secondo elemento di rilievo che mi sembra utile segnalare. Mi riferisco non al “quid” ma per dir così al “quomodo” del provvedimento normativo, agli strumenti e alle competenze attribuite per realizzare la finalità perseguita con le disposizioni in commento: al passaggio da una “disciplina ordinamentale” che ha sempre riconosciuto un ruolo preponderante allo Stato su ordine pubblico e sicurezza, materia attribuita alla legislazione statale esclusiva dall’art. 117, comma 2, lett. h), Cost. , a una disciplina –che, pure, riguarda la sicurezza urbana, legata alla qualità della vita in un dato territorio e non pienamente collimante con l’ordine e la sicurezza pubblica- imperniata su un’autorità di governo “multilivello”, contrassegnata da forme di cooperazione stretta o perlomeno da un più incisivo coordinamento tra i differenti livelli istituzionali e i soggetti pubblici responsabili dei diversi ambiti di amministrazione territoriale interessati, entro la quale “interagiscono” con strumenti e legittimazioni distinte soggetti giuridici diversi: la disposizione “che comanda” è l’art. 114, comma 1, Cost., e tra i “soggetti istituzionali” di cui all’art. 1, comma 2, del decreto –legge spiccano, è vero, i Prefetti e i Questori. Ma si tratta di figure che debbono tenere conto dell’incremento significativo di responsabilità del Sindaco il quale, specialmente per interventi emergenziali di “sicurezza situazionale” legati al degrado urbano o all’indebolimento –per usare un eufemismo- dei livelli di coesione sociale nel territorio, vede notevolmente rafforzato il proprio ruolo.

Il decreto sicurezza punta come dicevo a una “stretta interazione” tra soggetti pubblici diversi prevedendo forme di coordinamento come i patti tra Prefetto e Sindaco per l’attuazione della sicurezza urbana, in modo coerente con le linee generali di cui all’art. 2 del decreto -legge e in attuazione dell’art. 118, comma 3, Cost. , secondo il quale la legge statale disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie, appunto, dell’ordine pubblico e della sicurezza oltre che della immigrazione.

E non sembra fuori luogo rammentare che l’art. 114 Cost. , nel definire la struttura della Repubblica, cita per primi i Comuni; e l’art. 118, sul principio della riserva di amministrazione, pone il Comune al centro delle funzioni amministrative. Più in generale, si va progressivamente affermando il principio di sussidiarietà, inteso quale vicinanza tra

Istituzioni e cittadino.

Allargando un momento lo sguardo alla distribuzione delle competenze in materia tra i diversi livelli istituzionali in Europa, e nel richiamare uno studio, non recentissimo, del FISE -Forum Italiano Sicurezza Urbana, la situazione appare variegata: l’Inghilterra, dal 1998, è un esempio “estremo” di conferimento agli enti locali, in cooperazione con le autorità di polizia, delle politiche di prevenzione relative al disordine urbano e di gestione della sicurezza urbana. Il Governo centrale individua gli obiettivi di carattere generale, dà i finanziamenti e valuta i risultati.

In Francia, la competenza generale è statale, ma dal 2003 si è avuto un ampliamento del ruolo degli enti locali e della collaborazione tra Città e Prefetture –mi riferisco ai c.d. “contratti di sicurezza”. Dal 2007 il Sindaco ha visto accresciute le proprie responsabilità in misura significativa.

In Belgio il contesto è simile a quello italiano: la competenza generale è del livello statale, ma dagli anni ’90 è aumentato il coinvolgimento del “livello municipale” nelle politiche di sicurezza.

In Spagna, dalla metà degli anni ’80 ha avuto luogo un’apertura delle comunità territoriali e degli enti locali –i municipi- al tema della sicurezza.

Tornando alla situazione italiana, l’obiettivo del decreto sicurezza pare evidente: assicurare, attraverso una cooperazione “forte” tra i diversi livelli di governo, standard di sicurezza più adeguati, in un contesto in cui la sicurezza non si identifica più soltanto con la sfera della prevenzione e della repressione dei reati (e, quindi, con la sfera della c. d. sicurezza primaria), ma è intesa a perseguire coesione sociale e vivibilità del territorio (si vedano il preambolo del decreto –legge e l’art. 4, che contiene la definizione di sicurezza urbana).

Ancora sul Capo I, in particolare sui primi articoli, in tema di sicurezza integrata, vanno considerate anzitutto le linee generali delle politiche per promuovere la sicurezza medesima adottate, su proposta del Ministro dell’interno, con accordo sancito in sede di Conferenza unificata. Esse mirano, fondamentalmente, a migliorare la collaborazione tra le Forze di Polizia statale –le c. d. Forze dell’Ordine- e la Polizia municipale in questi settori d’intervento:

-scambi informativi;

-interconnessione delle sale operative;

-aggiornamento professionale integrato.

Le linee generali trovano attuazione negli accordi specifici tra Stato e Regioni e Province autonome previsti all’art. 3.

A questo riguardo va posto in risalto che –come da previsione inserita in sede di conversione (il comma 2 bis dell’art. 1), concorrono alla promozione della sicurezza integrata anche gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia, finanziati con il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese.

Le periferie, quali incubatori di scontri sociali.

La “buona urbanistica”, quale fattore di prevenzione di disagio sociale e degrado urbano.

La necessità di rigenerare il patrimonio immobiliare.

L’esigenza di autorizzare investimenti pubblici.

Non si tratta di una novità a livello europeo. Ad esempio in Belgio da tempo la riqualificazione urbana è tema specifico inserito nei c. d. “contratti di sicurezza e società”.

Quanto alla sicurezza urbana, in un contesto di disagio sociale e quindi di in -sicurezza diffusi, effettivi o anche solo percepiti –un “senso” di insicurezza che pervade l’animo dei cittadini- e senza che ciò consegua necessariamente a situazioni ambientali caratterizzate da una criminalità endemica, almeno nella maggior parte delle nostre città –anzi, i numeri dicono che i reati da tempo sono in calo-, nel decreto è accolta un’accezione ampia del concetto di “sicurezza urbana”, non circoscritta agli aspetti strettamente e immediatamente securitari, come tali legati alla criminalità nelle sue varie forme e per dir così “gradazioni” o classificazioni (predatoria o di strada, diffusa, eccetera) ma che coinvolge per esempio il rapporto tra vivibilità e “riqualificazione urbanistica” delle città o tra sicurezza e promozione della cultura della legalità (v. art. 4).

Non solo commissioni di reati dunque ma anche manifestazioni di inciviltà e degrado, il deteriorarsi del vivere civile nei centri urbani.

Nel disegno del decreto sicurezza il mezzo principale per l’attuazione della sicurezza urbana sembra essere il patto tra Prefetto e Sindaco, un patto “forte”, così come risulta strutturato, col quale si precisano in concreto gli interventi rivolti a garantire la sicurezza urbana, in relazione alle specificità dei contesti.

Si tratta di uno strumento convenzionale che, conosciuto almeno da vent'anni nella prassi –i "protocolli di intesa" o le "convenzioni di sicurezza" tra Prefetti e Sindaci in materia di sicurezza urbana- e "consacrato" a livello normativo nella legge finanziaria del 2007, ha già trovato attuazione in passato in accordi tra Ministero dell'interno e ANCI rivolti a intensificare la collaborazione a livello locale tra Prefetti e Sindaci.

Si tratta di uno strumento "rifinito" che riceve oggi in sede legislativa un rinnovato, forte impulso.

Gli obiettivi perseguiti e gli strumenti di intervento sono indicati all'art. 5, comma 2.

Tra gli obiettivi prioritari l'art. 5 indica la prevenzione e la contrapposizione a fenomeni di criminalità diffusa e predatoria (ossia, principalmente, furti e rapine, caratteristici delle realtà metropolitane e tali da incidere in modo fortemente negativo sulla percezione di sicurezza della sfera privata del singolo), e la dissuasione dallo smercio di beni contraffatti o falsificati o dalla occupazione arbitraria di fabbricati o da altre condotte (devianza giovanile, tossicodipendenza, prostituzione…).

Tra gli strumenti di azione, i "servizi e interventi di prossimità", ossia il potenziamento del lavoro e dell'azione di prossimità delle forze di polizia di Stato e di polizia municipale e locale, in cooperazione –ma non, ci si augura, in sovrapposizione- tra loro.

La "polizia di prossimità" e i "vigili di prossimità", in grado di rafforzare il rapporto di fiducia col cittadino sul territorio: la presenza costante, e rassicurante, del poliziotto di quartiere (progetti basati sul poliziotto di quartiere erano stati avviati in via sperimentale sin dal 2003).

Tra gli obiettivi dei patti indicati all'art. 5 vi è anche la promozione dell'inclusione, della protezione e della "solidarietà sociale" (dovere inderogabile al quale adempiere: art. 2 Cost.) attraverso azioni di risposta ai problemi e ai bisogni – drammaticamente crescenti – di sempre più larghi strati di popolazione da parte di operatori sociali e delle forze associazionistiche del volontariato sociale.

L'art. 5 richiama le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e alla esclusione sociale.

A questo riguardo pare giusto ricordare che la legge delega n. 33 del 2017 di contrasto alla povertà introduce il "reddito di inclusione", livello essenziale di prestazione da garantire in modo uniforme in tutto il territorio nazionale, stanziando risorse economiche adeguate.

La legge delega prevede l’emanazione di decreti legislativi di attuazione entro sei mesi. Essi sono ormai imminenti.

Tornando al decreto sicurezza, l’art. 5 prevede il coinvolgimento, per taluni scopi specifici, di enti e di associazioni di volontariato.

Si valorizzano le competenze di enti e associazioni che operano nel sociale, anche se, su questo aspetto specifico, non vi è traccia di finanziamenti. Del resto la riforma, come ho rilevato all’inizio, è sostanzialmente “a costo zero”.

Tra gli strumenti di prevenzione passiva il decreto menziona la installazione di sistemi di videosorveglianza.

Rilevo che la videosorveglianza è adeguatamente finanziata (comma 2 ter, aggiunto in sede di conversione).

Il dibattito tra sostenitori a oltranza della sicurezza e fautori della privacy è acceso e non intendo rinfocolarlo.

Di videosorveglianza pubblica e privata si parlerà questo pomeriggio.

Mi limito a una constatazione e a esprimere un’opinione.

La constatazione è che negli ultimi anni la videosorveglianza ha registrato un’espansione fortissima.

Sistemi di video ripresa a circuito chiuso sono installati un po’ dappertutto.

Verosimilmente un impiego ben fatto della videosorveglianza ha un effetto di deterrenza e dissuasivo notevole e concorre a ridurre il rischio di atti di vandalismo e di reati di strada.

Inoltre il controllo visivo del territorio rende possibili di frequente spunti importanti di indagine delle forze dell’ordine.

L’altra faccia della moneta è il carattere inesorabile, implacabile di queste registrazioni. Al riguardo si parla di “società sorvegliata” e “guinzaglio elettronico”.

Sempre in tema di tecnologie, l’art. 7, al comma 1 bis, con disposizione anch’essa aggiunta in sede di conversione, prevede che i patti per la sicurezza urbana possano riguardare anche progetti proposti da enti gestori di edilizia residenziale o da amministratori di

condomini, o da comitati di residenti, e da altri soggetti, per la installazione a carico di privati di sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati, dotati di software di analisi video per il monitoraggio attivo con invio di allarmi automatici a centrali delle forze di polizia o di istituti di vigilanza privata convenzionati.

Dal 2018, i comuni potranno deliberare detrazioni da Imu o Tasi a beneficio dei soggetti che assumono a proprio carico quote degli oneri di investimento, di manutenzione e di gestione dei sistemi tecnologicamente avanzati realizzati in base ai patti.

In sede di conversione in legge si è stabilito poi che i patti tra Prefetto e Sindaco sono sottoscritti tenendo conto anche di eventuali indicazioni o osservazioni acquisite dalle associazioni di categoria più rappresentative, secondo un modello che si va diffondendo e in base al quale la decisione pubblica implica il coinvolgimento degli “stakeholders”, vale a dire l’acquisizione di osservazioni o di suggerimenti di gruppi di portatori di interessi.

Fermi gli obiettivi primari di cui ho detto, uno dei luoghi istituzionali principali ove costruire interventi “integrati” di risposta alle criticità e ai bisogni che si impongono, sembra essere il comitato metropolitano, disciplinato all’art. 6, disposizione alla lettura della quale rinvio segnalando due aspetti.

Il primo è che il comitato è co -presieduto dal Prefetto e dal Sindaco metropolitano: quasi una “certificazione” sul piano normativo dell’irrobustimento del ruolo del capo dell’amministrazione comunale.

(Allargando di nuovo un momento lo sguardo alle realtà di altri Paesi europei, in Spagna, ad esempio, dove dagli anni ’80 si è verificata una certa apertura al ruolo delle autonomie locali sul tema della sicurezza, la Giunta locale di sicurezza, organismo di coordinamento delle attività di polizia esercitate sul territorio comunale, è co presieduta dal Sindaco e dal Rappresentante dello Stato, il “Gobernador civil”, una sorta di Prefetto.)

In secondo luogo, restano ferme le attribuzioni del Comitato provinciale per l’ordine e per la sicurezza pubblica di cui all’art. 20 della l. n. 121 del 1981, organo ausiliario di consulenza del Prefetto per l’esercizio delle sue funzioni di Autorità provinciale di pubblica sicurezza, presieduto dal Prefetto (e al quale, dal 1999, partecipa anche il Sindaco del Comune capoluogo).

Il Comitato metropolitano quindi non sembra costituire una duplicazione del Comitato provinciale.

Al contrario, mentre quest'ultimo entra in gioco quando si tratta di affrontare situazioni in cui si hanno condizioni attuali o potenziali di pregiudizio per la sicurezza pubblica, il «comitato metropolitano» assume una valenza più generalmente programmatica, sotto un'angolazione preventiva e di promozione degli interventi valutati come necessari per il perseguimento del bene "sicurezza urbana".

4. Passo a un esame rapido –sono previste relazioni "ad hoc" nel pomeriggio- degli articoli 8 e seguenti, con riguardo in primo luogo all'ampliamento dei poteri di ordinanza del Sindaco –contingibili e urgenti, e non.

Mi riferisco poi alle "ordinanze di ordinaria amministrazione", e al riconoscimento ai comuni di poteri regolamentari, di cui al medesimo art. 8; e ai "mini o micro daspo" fino a 48 ore, vale a dire all'ordine di allontanamento di cui all'art. 9, al provvedimento del Questore di "daspo urbano semplice od ordinario", al "daspo urbano con prescrizioni aggiuntive", che il decreto sicurezza disciplina agli articoli 9, 10 e 13, secondo criteri di progressività e di gradualità sanzionatorie, modellando il c. d. "daspo urbano" in buona parte sulla falsariga della misura amministrativa del "daspo" per dir così "tradizionale" relativo alle manifestazioni sportive (daspo -credo sia noto- è un acronimo, sta per "divieto di accesso alle manifestazioni sportive". Si tratta di una misura amministrativa di prevenzione atipica che prescinde dall'accertamento di responsabilità penali; è istituto che, introdotto con l'art. 6, comma 1, della l. n. 401 del 1989 per contrastare il tifo violento negli stadi, ha avuto vita assai travagliata e in sede contenziosa –oltre che di riparto della giurisdizione- ha coinvolto e continua a far discutere i giudici sia amministrativi (Tar e Consiglio di Stato) e sia penali (Gip e Cassazione). Il Gip, infatti –v. art. 6, comma 2 l. n. 401 del 1989- è chiamato a convalidare oppure ove del caso a negare la convalida alla prescrizione "accessoria" con la quale il Questore, nel decretare il divieto, obbliga il tifoso violento a presentarsi a un ufficio di polizia in concomitanza con l'evento sportivo o in orari prestabiliti, ad esempio mezz'ora prima dell'inizio della gara –il c. d. "obbligo di firma").

Non va poi tralasciato il c.d. "daspo giudiziario" in senso stretto, "misura giurisdizionalizzata" di cui agli articoli 10, comma 5, e 13, comma 7, con il quale il giudice penale in talune, definite situazioni soggettive e personali, subordina la sospensione condizionale della pena al rispetto del divieto, imposto dal giudice penale stesso, di accedere a luoghi o aree specificamente individuati.

4.1. Sull'art. 8. Un primo gruppo di disposizioni interviene, mediante una modifica all'art. 50 del Testo unico enti locali di cui al d. lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), anzitutto al comma 5, sul potere di ordinanza contingibile e urgente dei sindaci, strumento emergenziale che consente al capo dell'Amministrazione civica di intervenire in via immediata e presuppone per la giurisprudenza amministrativa un pericolo irreparabile e imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile con i mezzi ordinari richiedendosi quindi la fissazione di un termine di efficacia alla misura (sulla durata temporalmente delimitata v. C. cost. , n. 127 del 1995).

Il comma 5 dell'art. 50 del TUEL come novellato accresce i casi in cui il Sindaco, quale rappresentante della comunità locale, può adottare ordinanze contingibili e urgenti, finora limitate dal testo unico alle emergenze sanitarie o di igiene pubblica purché a carattere soltanto locale.

Aggiungendo un periodo al comma 5 il decreto sicurezza innova stabilendo che il Sindaco possa adottare ordinanze *extra ordinem* qualora vi sia l'urgente necessità di superare situazioni di grave incuria, degrado, pregiudizio del decoro, della vivibilità urbana e con riferimento particolare alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti (esigenze che sembrano ricadere entro la sfera del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.).

Il Sindaco può inoltre intervenire nella materia degli orari di vendita anche per asporto, e di somministrazione, di bevande alcoliche e superalcoliche.

In questa materia –cfr. art. 12 del decreto- la reiterata inosservanza delle ordinanze giustifica la sospensione dell'attività fino a 15 giorni ai sensi dell'art. 100 del TULPS.

Si tratta di interventi, come è stato rilevato nei primi commenti, e come emerge dalla lettura delle prime ordinanze adottate, diretti a favorire per quanto possibile una convivenza ordinata nelle città, rivolti essenzialmente "contro la movida selvaggia".

In questi contesti si fronteggiano, spesso anche in maniera virulenta, nelle aule degli organi della giurisdizione amministrativa, situazioni soggettive in conflitto, di cui si lamenta la lesione: quiete pubblica da una parte ed esercizio di attività economiche oltre che altri diritti individuali dall'altra, tanto che a quanto consta, l'inserimento della novità normativa è utilizzato in talune città da "comitati per la quiete pubblica e la vivibilità" e simili come un pungolo per diffidare i sindaci a emettere misure di contrasto alla "movida molesta".

E' un po' presto per dire se e in quale misura la Giustizia amministrativa sarà chiamata a pronunciarsi in questo contesto, in sede di azione di annullamento e/o di eventuale ricorso

avverso il silenzio.

Dall’angolo visuale del giudice amministrativo rilevo che le ordinanze d’urgenza del Sindaco sono state assoggettate per lunghissimo tempo al sindacato giurisdizionale amministrativo esteso al merito.

Il Codice del processo amministrativo, tuttavia, all’art. 134 non le ricomprende più tra le materie soggette alla “nostra” giurisdizione di merito, facendole rientrare tra le materie devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva (v. art. 133, lett. q), Cod. proc. amm.).

Prevedibilmente il sindacato dei Tar e del Consiglio di Stato continuerà a basarsi essenzialmente sulla verifica dei presupposti di fatto per l’esercizio legittimo del potere amministrativo, sulla correttezza o meno della qualificazione data dall’Autorità emanante alla situazione (di grave incuria o degrado del territorio ecc.) e sulla ragionevolezza e proporzionalità della misura adottata.

Senza oltrepassare il limite invalicabile che conduce dalla giurisdizione esclusiva, attinente pur sempre alla legittimità, al “territorio” –poco frequentato dal giudice amministrativo- della cognizione estesa al merito dell’azione amministrativa, area di confine e quindi “ibrida” di suo.

Ovviamente resta fermo l’esercizio di un sindacato giurisdizionale effettivo e quindi intenso, coerente con il principio di cui all’art. 24, comma 1, Cost. .

Il Giudice amministrativo potrà essere chiamato anche a pronunciarsi sulla conformità a legge dei regolamenti posto che in relazione alla materia in argomento, l’art. 50 del TUEL, come modificato dall’art. 8 del decreto sicurezza, prevede che i Consigli comunali possano adottare regolamenti, in attuazione dell’art. 117, comma 6, Cost., il quale attribuisce alle amministrazioni comunali potestà regolamentare sulla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Con il comma 7 bis dell’art. 50 si riconosce poi in maniera esplicita in capo al Sindaco il potere di adottare anche ordinanze di ordinaria amministrazione, non contingibili e urgenti, valide ed efficaci per non più di trenta giorni, volte a limitare gli orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione, di bevande alcoliche e superalcoliche.

Tali disposizioni vanno emanate nel rispetto dell’art. 7 della l. n. 241 del 1990, ossia con la garanzia dell’obbligo di previo avviso di avvio del procedimento: si delinea in maniera evidente il conflitto tra parti interessate e quindi l’esigenza di un “contraddittorio

procedimentale”, nonostante la brevità della durata della misura, tra situazioni soggettive inerenti alla quiete collettiva da una parte e all’esercizio di attività economiche dall’altra.

La finalità perseguita con la disposizione di cui al comma 7 bis collima in gran parte con quella del comma 5.

L’art. 54 del TUEL disciplina il potere di ordinanza del Sindaco nella diversa veste di Ufficiale di Governo.

Il comma 4 bis dell’art. 54 è stato modificato con l’obiettivo di ampliare le materie di intervento del Sindaco.

Sulle “vicissitudini” dell’art. 54 comma 4 vanno spese alcune parole, anche se nel pomeriggio è prevista sull’argomento una relazione specifica.

L’art. 54, comma 4, del TUEL, nella formulazione vigente nel 2008, a seguito delle modifiche inserite dal d. l. n. 92, stabiliva che “Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, “anche” contingibili e urgenti nel rispetto dei princìpi generali dell’ordinamento al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumita’ pubblica e la sicurezza urbana, rinviando a un d. m. per la definizione di sicurezza urbana e di incolumità pubblica (definizione data dal d.m. 5.8.2008 e non molto dissimile da quella dell’art. 4 del decreto sicurezza).

Nel 2008 il legislatore volle rafforzare i poteri del Sindaco, in precedenza limitati alla tutela dell’incolumità pubblica nei casi di necessità ed urgenza, estendendoli anche alla sicurezza urbana.

A partire dal 2008 i sindaci cominciarono a emanare una vasta serie di ordinanze a tutela della incolumità pubblica e della sicurezza urbana.

Provvedimenti non tutti, evidentemente, contingibili e urgenti.

Con ordinanza 22 marzo 2010 il Tar del Veneto, nell’ambito di un giudizio in cui era censurato un provvedimento di un Sindaco di divieto di «accattonaggio» in vaste zone del territorio di un Comune, ebbe a sollevare, in riferimento a svariati articoli della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’art. 54, comma 4, nella parte in cui consentiva che il Sindaco, quale ufficiale del Governo, adottasse 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 era da considerarsi illegittima «nella parte in cui aveva inserito la congiunzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”».

Con l’ordinanza di rimessione il Tar rilevò, da parte del Sindaco, l’invasione dell’area della legislazione primaria, con ordinanze non contingibili e urgenti, eccessivamente libere nei presupposti e nei fini.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 115 del 2011, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 54, comma 4, del TUEL, come sostituto nel 2008, nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti».

La Corte ha statuito in particolare che le ordinanze sindacali “ordinarie”, o di “ordinaria amministrazione”, non, quindi, “contingibili e urgenti”, avendo come unico fine quello di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana, si presentano come espressione di esercizio di discrezionalità praticamente illimitata, con la conseguente assoluta indeterminatezza del potere conferito dalla legge a un’autorità amministrativa, e violazione del principio di riserva di legge relativa, di cui all’art. 23 Cost., oltre che degli articoli 97, primo comma, e 3, primo comma, Cost. .

Oggi, la modifica sopravvenuta al comma 4 bis, nell’espandere il “campo d’azione” del Sindaco quale Ufficiale del Governo, sembra contenere una qualche specificazione degli ambiti di intervento con una qualche predeterminazione dei presupposti di applicazione della disposizione.

In base alla nuova formulazione il Sindaco potrà infatti adottare ordinanze “extra ordinem” a tutela della sicurezza urbana dirette a “prevenire e contrastare l’insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l’accattonaggio con impiego di minori e disabili”, o che 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”.

Sulle ordinanze di competenza del Sindaco v’è da chiedersi quali saranno gli effetti delle novelle sul piano della tutela giurisdizionale, e quali le risposte del giudice amministrativo anche, ove del caso, sul vaglio di sufficienza o di carenza di copertura legislativa del potere di ordinanza.

Sotto una differente e più concreta angolazione, “a livello strettamente operativo” per così dire, aleggia una domanda, ossia come i nuovi poteri dei sindaci impatteranno con la –prevedibile intensificazione- dell’attività della Polizia locale.

A questo riguardo registro lo "sblocco del turn over", la previsione di assumere personale di polizia locale per quest'anno e per il 2018 disposta dal comma 2 bis dell'art. 7 del decreto, aggiunto in sede di conversione.

5. Agli articoli 9, 10 e 13 sono previste misure "progressive" o "graduali" –sanzione amministrativa pecuniaria (peraltro, è plausibile ritenere, di problematica riscossione); ordine di allontanamento, o mini daspo; daspo urbano "semplice", o amministrativo, e daspo "aggravato o con prescrizioni" –quello dell'art. 10 comma 3, perlomeno quanto alla durata, sottoposto alla convalida del Gip; fino al daspo "giurisdizionalizzato" o giudiziario in senso stretto, a seconda dei casi a tutela di luoghi particolari (art. 9) o per contrastare lo spaccio di stupefacenti all'interno o nelle vicinanze di locali pubblici (art. 13).

L'art. 9 sancisce l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria e l'ordine contestuale e motivato di allontanamento, efficace per 48 ore, nei confronti di chiunque ponga in essere condotte che impediscano –nel decreto legge c'era scritto, limitano, o espressione equivalente- l'accessibilità o la fruizione, ad esempio, di stazioni ferroviarie o di autolinee (ma la disposizione, calata per esempio nella realtà veneziana, può riguardare anche gli approdi dei mezzi di navigazione).

Non solo di questi luoghi.

I regolamenti di polizia urbana possono individuarne altri, ad esempio scuole o siti archeologici o altre aree "interessat(e) da consistenti flussi turistici", in relazione ai quali poter infliggere l'ordine di allontanamento (v. comma 3).

Restano ferme disposizioni "ad hoc", ad esempio, del Codice dei beni culturali, che, per garantire il decoro di complessi monumentali, consentono da tempo alle Soprintendenze, d'intesa con i comuni, di stabilire divieti d'uso di certe aree, incompatibili con esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio storico –artistico.

Inoltre l'art. 9 nel suo "incipit" si premura di limitare il campo di applicazione del potere sanzionatorio precisando che rimane salva la normativa vigente a tutela delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie e relative pertinenze (la c. d. "protezione aziendale" di Trenitalia e RFI).

L'autorità competente a provvedere è il Sindaco (comma 4).

La disposizione in esame, si legge nella relazione illustrativa, "non è diretta a colpire i

clochard, che si riparano dal freddo nelle stazioni, ma colpisce coloro che, nei luoghi indicati dal comma 1, vengono trovati in stato di ubriachezza, compiono atti contrari alla pubblica decenza, esercitano il commercio abusivo …".

Nei casi di ubriachezza manifesta, compimento di atti contrari alla pubblica decenza, ovvero esercizio del commercio abusivo, peraltro, non troverà applicazione la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dal decreto all'art. 9, comma 1, posto che tali condotte risultano già sanzionate in via autonoma dal codice penale e da altre disposizioni, alle quali l'art. 9 del decreto sicurezza al comma 2 fa rinvio.

Trova applicazione cioè il principio di specialità, quanto alla sanzione pecuniaria, mentre resta ferma l'applicazione della misura dell'allontanamento, la cui efficacia cessa trascorse 48 ore dall'accertamento del fatto (art. 10, comma 1). La violazione dell'ordine di allontanamento è soggetta alla sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 9, comma 1 (vale a dire da € 100 a € 300), aumentata del doppio.

Nel caso di reiterazione e di pericolo per la sicurezza, valutato discrezionalmente dal Questore, "scatta" il divieto di accesso, ossia il daspo urbano vero e proprio, "semplice", che può essere imposto dal Questore "per un periodo non superiore a sei mesi", con modalità di applicazione, come prevede l'art. 10, comma 2, "compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario dell'atto", con un –alquanto appropriato, anzi, costituzionalmente dovuto, alla luce del principio di proporzionalità- bilanciamento dei molteplici interessi in gioco.

In considerazione della durata limitata del daspo urbano, appare problematico ipotizzare ricorsi al Tar.

In ogni caso i ricorsi vanno proposti dinanzi agli organi di giurisdizione amministrativa poiché il "daspo semplice" incide sulla libertà di circolazione (art. 16 Cost.), e non sulla libertà personale (art. 13 Cost.), sicché l'assoggettamento del daspo ordinario al sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo pare pacifico, in linea con la giurisprudenza che si è formata sul daspo "tipico", introdotto nel 1989 con la l. n. 401. L'ambito del sindacato effettuato in sede di giurisdizione generale di legittimità dal giudice amministrativo è quello "consueto", vale a dire, principalmente, verifica della corretta individuazione dei presupposti di fatto da parte dell'organo amministrativo emanante e sufficienza della motivazione, competenza territoriale dell'Autorità che ha emesso il provvedimento, specificazione sufficiente dei luoghi interessati dal divieto di accesso, ragionevolezza e proporzionalità della misura adottata in relazione alla situazione di fatto e sulla correlazione tra la durata della misura e la gravità della condotta.

Più realisticamente, pare in concreto percorribile il rimedio amministrativo del ricorso gerarchico al Prefetto, esteso al merito e imperniato comunque su una richiesta di sindacato alla luce dei principi di proporzionalità e ragionevolezza anche nel bilanciamento degli interessi in gioco, fermo però che la materia della sicurezza pubblica è caratterizzata tradizionalmente da una discrezionalità amministrativa assai spiccata.

E’ fatto salvo naturalmente il rimedio alternativo del ricorso straordinario al Capo dello Stato per motivi di sola legittimità. Ricorso in via gerarchica e ricorso straordinario al Capo dello Stato non richiedono il patrocinio di un legale.

In base al combinato disposto di cui all’art. 10, commi 3 e 4, la durata del divieto di accesso non può invece essere inferiore a sei mesi, né superiore a due anni, qualora le condotte idonee a impedire l’accesso e la fruizione delle infrastrutture “risultino commesse da soggetto condannato, con sentenza definitiva o confermata in grado di appello, nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio”.

In questi casi, delimitati “ex ante” sul versante soggettivo dei destinatari, dato il carattere assai incisivo della misura, anche per la sua durata, si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni e le garanzie –giurisdizionali- di cui all’articolo 6, commi 2-bis, 3 e 4, della l. n. 401 del 1989 (così l’art. 10, comma 4 del decreto sicurezza), vale a dire la disciplina sulla convalida da parte del Gip stabilita per il c. d. daspo aggravato, con la prescrizione accessoria -o aggiuntiva- di comparire presso l’Ufficio di Polizia, prescrizione oggetto di convalida da parte del Gip in quanto incide sulla libertà personale. Si ricade infatti nell’alveo dell’art. 13 Cost. , e ai sensi dell’art. 111 Cost. è ammesso ricorso in Cassazione contro la convalida o il diniego di convalida (v. Corte cost. , n. 502 del 2002; Cass. pen. , nn. 44273 del 2004 e 26641 del 2013).

Inoltre, per Cass. pen. , n. 24819 del 2016, sulla richiesta di revoca o di modifica del provvedimento con cui il Questore impone l’obbligo di presentarsi presso l’Ufficio di Polizia, ai sensi dell’art. 6, comma 2, della l. n. 401 del 1989, decide il Gip –e non l’Autorità amministrativa-, già a suo tempo investito in ordine alla convalida del provvedimento medesimo.

Resta fermo che la valutazione dell’Autorità giudiziaria ordinaria interessa unicamente la prescrizione aggiuntiva, ossia l’obbligo di comparizione.

Se al daspo si accompagna la prescrizione aggiuntiva, il divieto di accesso –il “daspo” in senso proprio, quale misura amministrativa, o “provvedimento –base”, è soggetto al controllo giurisdizionale del giudice amministrativo (conf. Cass. pen. , n. 20780 del 2010,

per la quale "esorbita dalle proprie attribuzioni il giudice che, interessato della convalida della misura prevista dal comma 2 dell'art. 6 della l. n. 401 del 1989 (comparizione personale presso gli uffici di polizia), estenda il proprio sindacato anche alla misura prevista dal primo comma (divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive), che ha natura meramente amministrativa"; e Tar Piemonte, sent. n. 478 del 2016, in una controversia in cui il daspo del Questore di Torino impugnato dinanzi al Tar vietava per due anni l'accesso agli stadi e obbligava il ricorrente per un anno a presentarsi presso un Commissariato di p. s. mezz'ora prima dell'inizio di ogni incontro di calcio disputato dalla Juventus sul territorio nazionale. Il Tar ha respinto il ricorso contro il daspo, attribuito alla cognizione del giudice amministrativo benché "associato" all'ordine di comparizione; e si è ritenuto carente di giurisdizione rispetto alla impugnazione dell'ordine di presentazione presso l'Autorità di polizia).

In relazione al contenuto "bivalente" del provvedimento del Questore va dunque ravvisata in concreto sia, "in parte qua", la giurisdizione del giudice amministrativo, e sia la cognizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria sul "segmento" inerente all'ordine di comparizione presso l'Autorità di polizia. Tenuto anche conto del principio, indiscusso, di inderogabilità della giurisdizione per motivi di connessione, non vi è forza di attrazione in favore dell'Autorità giudiziaria ordinaria tale da escludere "in toto" l'attribuzione di competenze giurisdizionali al giudice amministrativo.

Sul daspo "lungo" ex art. 10, comma 3, analogamente a quanto statuito dalla Corte costituzionale e dalla Cassazione penale riguardo al daspo con prescrizioni, è da ritenere che spetti all'Autorità giudiziaria ordinaria penale, in sede di convalida del provvedimento del Questore, ai sensi dell'art. 6, commi 3 e 4 della l. n. 401 del 1989, verificare se vi siano i presupposti richiesti per l'adozione del provvedimento, e valutare l'adeguatezza del contenuto della misura anche sotto il profilo della durata.

Sul "daspo giurisdizionalizzato" (Cass. pen. 44273/2004) o "giudiziario" in senso stretto ex art. 10 comma 5 –che rassomiglia per natura alla misura di prevenzione applicata dall'AGO della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (accompagnata ad es. alla misura dell'obbligo di soggiorno: cfr. d. lgs. n. 159 del 2011), una specie di "daspo ogm" poiché è completamente venuta meno la "logica dell'anticipazione della rilevanza della condotta", è presto detto: il quinto comma affida al giudice penale, nei casi di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nei luoghi o nelle aree di cui all'art. 9, ossia stazioni ferroviarie ecc. (i "borseggiatori seriali" ad esempio), la facoltà di concedere la sospensione condizionale della pena subordinandola all'osservanza del divieto, imposto dal giudice stesso, "di accedere a luoghi o aree specificamente individuati".

Dunque il daspo ex art. 10 comma 2 fino a sei mesi è –almeno teoricamente- ricorribile dinanzi al Tar, mentre il daspo di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 10 –da sei mesi a due anni-, quale misura di prevenzione che ricade "ex lege" nelle previsioni dell'art. 13 Cost., è soggetto a convalida da parte del Gip e a eventuale ricorso in Cassazione.

Si capisce che la "frammentazione" delle competenze giurisdizionali in questa materia può comportare inconvenienti pratici anche non lievi. D'altronde, l'art. 113, ultimo comma, della Costituzione stabilisce che la legge determina "quali organi di giurisdizione" possono annullare gli atti della P. A. nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa. E la suddivisione di competenze giurisdizionali in uno stesso settore di intervento (ad esempio, riguardo ai contributi e alle sovvenzioni pubbliche, o agli stranieri) non rappresenta certo una novità nel panorama normativo e giurisprudenziale italiano.

Prima di accennare al daspo "antispaccio" dell'art. 13 segnalo che in sede di conversione è stata inserita una disposizione sull' "arresto in flagranza differita" –non oltre il tempo necessario alla identificazione dell'autore del reato e comunque entro le 48 ore dal fatto- per i soli reati in cui l'arresto è obbligatorio, se il reato è con violenza alle persone o alle cose ed è compiuto in presenza di più persone anche in occasioni pubbliche, se il fatto è ripreso da telecamere o da immagini fotografiche da cui emerge in maniera inequivocabile il fatto e colui che ne risulti autore.

In base all'art. 13 il Questore può adottare misure di divieto di accesso a luoghi "sensibili" quali ad esempio scuole e università, ma anche locali pubblici, bar, ristoranti, a carico di condannati con sentenza definitiva o confermata in grado di appello nel corso degli ultimi tre anni per spaccio di sostanze stupefacenti, per fatti commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di questi luoghi.

Anche qui, come per il daspo sportivo, ferma la "perimetrazione soggettiva" dei destinatari, stando al comma 2 dell'art. 13 il Questore può disporre il divieto di accesso, per ragioni di sicurezza, per una durata non inferiore a un anno e non superiore a cinque, con modalità compatibili con le esigenze personali del soggetto colpito dalla misura.

Il sindacato giurisdizionale, compiuto sulla base degli "usuali" indici rivelatori dell'illegittimità del provvedimento, spetta al giudice amministrativo che, sul "daspo sportivo", sul quale si è formata una casistica giurisprudenziale cospicua, si è comunque mostrato propenso a porre in risalto l'elevata discrezionalità dell'organo pubblico in questa materia.

In situazioni particolari (v. art. 13, comma 3), il Questore può disporre prescrizioni

accessorie e misure ulteriori, che rientrano nell’area delle limitazioni alla libertà personale ex art. 13 Cost. e sono perciò circondate da garanzie giurisdizionali intense.

La contestazione giudiziale di queste misure, a cominciare dalla imposizione dell’obbligo di presentarsi periodicamente presso il locale ufficio o comando di Polizia, ricade nell’ambito della cognizione non del giudice amministrativo ma del giudice penale.

Anche qui, come per il daspo “con prescrizioni” tipico, il Questore impone la prescrizione accessoria; il P.M. richiede la convalida al Gip; il Gip dà la convalida o la nega; il soggetto colpito, o il P. G. , ricorre in Cassazione; se la Cassazione annulla, cessa l’effetto della misura accessoria.

Sull’istanza di revoca, o di modifica, della prescrizione, la competenza a provvedere spetta all’Autorità giudiziaria e non al Questore.

La violazione dei divieti di accesso e stazionamento è invece sanzionata in via amministrativa pecuniaria dal Prefetto ai sensi della l. n. 689 del 1981 con provvedimento opponibile davanti all’AGO.

Una parola ancora sull’art. 13: al comma 7, anche qui, come all’art. 10, il giudice penale dice al condannato per spaccio di stupefacenti commesso all’interno o nelle immediate vicinanze di locali pubblici: io ti do la condizionale ma nel contempo ti vieto di entrare in quella discoteca o in quel bar.

6. Due notazioni ancora.

6.1. La prima tocca l’espansione del campo d’azione della misura cautelare di sospensione degli esercizi di cui all’art. 100 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), per il quale il Questore può disporre la sospensione dell’esercizio in caso di disordini gravi o se il locale –ad esempio, la discoteca o il pub o il bar ma anche la sala dedicata al gioco- sia “abituale ritrovo” di pregiudicati o di persone pericolose per la moralità pubblica il buon costume o la sicurezza dei cittadini.

Quindici giorni di regola ma, nel caso di ripetizione dei fatti, può intervenire la revoca (v. comma 2).

L’art. 100 è sottoposto talora al vaglio interpretativo del giudice amministrativo.

Al riguardo si è affermato in numerose occasioni che si tratta di provvedimento cautelare a garanzia di interessi pubblici primari quali la sicurezza e l'ordine pubblico e che, data la finalità preventiva della misura, si prescinde dall'accertamento della colpa del titolare. Inoltre, lettera e "ratio" dell'art. 100 del TULPS inducono a ritenere che un singolo episodio, non caratterizzato da particolare grave violenza o allarme sociale, non sia sufficiente a rappresentare il legittimo presupposto della sospensione dell'esercizio, sotto alcuna delle ipotesi considerate dalla norma.

A volte emerge poi la difficoltà di inquadrare la fattispecie concreta nel concetto –nella "clausola elastica"- di "pericolo per la moralità pubblica" o per il "buon costume".

Oggi, per effetto dell'art. 12 bis del decreto sicurezza, l'art. 100 si applica anche agli esercizi di vicinato –minimarket e simili- anche se il riferimento alla licenza è anacronistico: per gli esercizi di vicinato come è noto dal 1998 è sufficiente la scia.

Inoltre, l'art. 12 dispone che la reiterata inosservanza delle ordinanze anti movida –quindi in aggiunta alle ipotesi "tradizionali" di cui all'art. 100- legittima il Questore a sospendere l'attività per 15 giorni.

6.2. Infine, l'art. 11, sulla occupazione arbitraria di immobili, fenomeno fonte di tensioni fortissime e assai esteso in particolare nelle grandi città.

La disposizione è volta a conciliare l'esigenza di dare esecuzione ai provvedimenti giudiziari di sgombero di edifici occupati abusivamente, con le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, di tutela dei nuclei familiari in situazioni di disagio economico e sociale e dei diritti dei proprietari degli immobili.

La ponderazione degli interessi coinvolti, oggettivamente di problematica armonizzazione tra loro, è rimessa al Prefetto al quale, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, cui partecipano anche i sindaci interessati, spetta individuare le modalità esecutive dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria più opportune impartendo disposizioni per assicurare l'equilibrio di tutti i valori e gli interessi in gioco.

L'art. 11 dispone che il Prefetto, nel definire l'impiego della Forza pubblica per l'esecuzione degli interventi, stabilisce priorità nell'ambito di quanto indicato al comma 2.

In particolare, "in relazione al numero degli immobili da sgomberare", criterio "primario" da prendere in considerazione, l'art. 11 richiama la finalità di prevenire il pericolo di

possibili turbative all’ordine e alla sicurezza pubblica, e di garantire il concorso della forza pubblica alle operazioni di sgombero

La verifica di legittimità su fattispecie come questa ricade nella cognizione del giudice amministrativo, come si desume dall’ “incipit” dell’art. 11, comma 3, che disciplina gli effetti dell’ “eventuale annullamento, in sede di giurisdizione amministrativa, dell’atto con il quale sono state emanate le disposizioni di cui al comma 1”.

Il rilievo non è senza significato posto che nella materia della c. d. “graduazione degli sfratti”, del diniego o del differimento della concessione dell’assistenza della forza pubblica e quindi, ad esempio, della impugnazione del provvedimento prefettizio di sospensione temporanea dell’assistenza della forza pubblica per eseguire sfratti, va segnalata la recente la sentenza della III Sezione del Consiglio di Stato n. 1629 del 2015, declinatoria della giurisdizione del Giudice amministrativo posto che viene in considerazione un diritto soggettivo del proprietario –locatore (nella motivazione il Collegio amministrativo di appello richiama sul tema Cass. civ. , SS. UU. , n. 5233 del 1998).

Ciò chiarito, è da ritenere che la verifica degli organi di giustizia amministrativa su queste fattispecie andrà compiuta in sede di giurisdizione generale di legittimità, sulla base dei consueti criteri di sindacato basati anche sul rispetto del principio di proporzionalità, che impone alla autorità amministrativa di compiere la scelta che implica il minor sacrificio per i soggetti titolari di interessi coinvolti nell’azione amministrativa.

In proposito pare il caso di segnalare la critica di Confedilizia sull’art. 11: il diritto del proprietario dell’immobile è già stato valutato dal Giudice (civile) al momento della emanazione del provvedimento giudiziale, ma viene (ri)messo in discussione dal Prefetto, che lo soppeserà insieme a una serie di altri elementi normativamente specificati.

Appare significativa inoltre la previsione del terzo comma, che inserisce una disposizione che limita il catalogo delle pronunce giurisdizionali, di carattere risarcitorio, specie per equivalente, del giudice amministrativo: «L’eventuale annullamento, in sede di giurisdizione amministrativa, dell’atto con il quale sono state emanate le disposizioni di cui al comma 1, può dar luogo, salvi i casi di dolo o colpa grave, esclusivamente al risarcimento in forma specifica, consistente nell’obbligo per l’amministrazione di disporre gli interventi necessari ad assicurare la cessazione della situazione di occupazione arbitraria dell’immobile».

Prevedo che la disposizione, così come è formulata, farà discutere.

Osservo solo che non si tratta di una novità.

In altri casi sono state previste limitazioni della responsabilità risarcitoria ai casi di dolo e di colpa grave, con riferimento -non solo e non tanto alle responsabilità dei funzionari e dei dipendenti: lì ci sono l’art. 28 Cost. e il 23 del t. u. n. 3 del 1957 che governano la materia, oltre all’art. 1 della l. n. 20 del 1994 sulla responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per dolo e colpa grave; ma soprattutto- all’azione di autorità amministrative. Ad esempio, all’azione delle autorità indipendenti nell’esercizio delle proprie funzioni di controllo.

Mi riferisco all’art. 24 comma 6 bis della l. n. 262 del 2005 –le Autorità amministrative indipendenti, i componenti dei loro organi nonché i loro dipendenti rispondono dei danni cagionati da atti o comportamenti posti in essere con dolo o colpa grave.

7. Questo, il panorama generale alla luce del decreto sicurezza: tirando le fila del discorso, sul piano soggettivo, un rafforzamento di poteri e di responsabilità specialmente dei sindaci, ma anche dei questori e prefetti.

Sul piano oggettivo, una tutela particolare di determinati luoghi.

Una impostazione oggettivamente incentrata su aspetti securitari.

Quale spazio di tutela per le persone? Quale spazio di azione per gli avvocati amministrativisti e, di riflesso, per gli organi della giustizia amministrativa?

Non facile compiere previsioni.

Sul versante “penalistico” e del controllo di legalità su sanzioni amministrative pecuniarie ex l. n. 689 del 1981 prevedo che ci sarà parecchio lavoro per associazioni di volontariato e sportelli giuridici collegati alle associazioni degli avvocati di strada, molto attive specie in talune realtà metropolitane.

Sul versante della tutela innanzi agli organi della giurisdizione amministrativa, mi astengo dal fare previsioni su se e quali “spazi professionali” si apriranno per gli avvocati amministrativisti per consulenze sulla redazione di atti normativi (regolamenti) e sulla predisposizione di altri provvedimenti.

Limitandomi al piano della difesa in giudizio, registro che da parecchi anni ormai si fronteggiano nelle aule dei Tar e al Consiglio di Stato professionisti abili nel patrocinare su situazioni soggettive in conflitto, di cui è lamentata la lesione, quiete pubblica da una parte ed esercizio di attività economiche oltre che altri diritti individuali dall’altra, tanto per fare

un esempio.

A volte sono associazioni ad assumere l’iniziativa davanti a un giudice amministrativo.

Un esempio? L’ordinanza del Tar del Veneto del 2010 di rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell’art. 54, comma 4, del TUEL, pronunciata nell’ambito di una controversia promossa da un’associazione contro le discriminazioni avverso un’ordinanza sindacale anti –accattonaggio.

Oggi, altro elemento poco consueto, l’inserimento di novità normative nel settore delle attribuzioni del Sindaco viene adoperato in talune città da “comitati per la quiete pubblica e la vivibilità” e simili come un pungolo per diffidare i primi cittadini a emettere misure di contrasto ad esempio alla “movida molesta”.

Aspettiamoci quindi, dal Foro amministrativo, azioni di annullamento di provvedimenti puntuali e/o di disposizioni di regolamenti locali, su iniziativa di singoli o di associazioni, ed eventuale ricorsi avverso il silenzio di pubbliche autorità.

Il tutto con il “corredo” consueto di domande risarcitorie, “strumento di tutela ulteriore rispetto a quello classico, demolitorio e/o conformativo” (C. cost. , n. 204/2004)”.

Al giudice amministrativo il compito davvero non facile di garantire una risposta di giustizia pronta ed efficace; soprattutto, giusta.

Marco Buricelli

–magistrato del Consiglio di Stato–

Bibliografia essenziale.

-Camera dei deputati, Servizio Studi, XVII Legislatura, Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città –d. -l. n. 14 del 2017 –A. C. 4310 –Schede di lettura.

-Guida al Diritto n. 13 del 18 marzo 2018.

-FISE –Forum Italiano Sicurezza Urbana –La distribuzione di competenze sulla sicurezza urbana

Il decreto legge n. 14 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 48 del 2017 – il “decreto sicurezza” delle città – lineamenti generali*

* Relazione svolta al XXVII Convegno annuale, tenutosi a Cortina d’Ampezzo il 7 luglio 2017, a cura dell’Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, “Amministrazione, legalità e nuove emergenze: la tutela della sicurezza nello Stato di diritto”.