

Povert  e ordinanze dei Sindaci: le politiche pubbliche e l'importanza delle questioni organizzative (*)

di Fulvio Cortese

*«Art is limitation; the essence of every picture is the frame»
(G.K. Chesterton (1))*

Sommario

1. Prologo: povert  e ordinanze dei Sindaci. – **2. Dalle contraddizioni dell'attivit  alle questioni organizzative: i problemi sul tappeto.** – **3. Politiche sociali e sicurezza urbana: quale coordinamento?** – **4. Conclusioni: l'importanza della riflessione sulla migliore soluzione istituzionale.**

1. Prologo: povert  e ordinanze dei Sindaci

Nell'ambito della dimensione territoriale comunale, la posizione del binomio "povert "–"ordinanze dei Sindaci" comporta, potenzialmente, la necessit  di affrontare la descrizione e l'analisi di problemi e di fenomeni tanto intrinsecamente complessi quanto apparentemente diversi e al contempo tra loro comunicanti.

La parola "povert " richiama l'esercizio, da parte dell'ente locale, di una serie convergente di funzioni e di prestazioni amministrative di assistenza, caratterizzate spesso da una gestione articolata, oltre che condivisa con le competenze con-

(*) Il presente contributo riproduce, con alcune aggiunte, l'intervento "Povert  e ordinanze dei Sindaci", svolto dall'Autore durante il seminario "Welfare e immigrati: la prospettiva costituzionale" (Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Universit  di Ferrara, 3 febbraio 2009).

(1) G.K. CHESTERTON, *Orthodoxy*, in *Collected Works*, I, San Francisco, 1986, p. 243.

mini di altri soggetti pubblici e con l'azione materialmente svolta, anche volontariamente, da numerosi soggetti privati.

In questo senso, la "povertà" costituisce l'oggetto sul quale gravitano numerose politiche pubbliche comunali, in quanto espressione di una naturale ed essenziale attribuzione della comunità territoriale e dell'ente esponenziale di riferimento in merito alla promozione diffusa di condizioni di vita accettabili e di un modello di cittadinanza locale volto al raggiungimento del massimo grado di integrazione sociale.

Le "ordinanze dei Sindaci", viceversa, costituiscono il terminale ultimo di una ulteriore politica pubblica, quella di sicurezza urbana, che, pur restando nell'orbita dello Stato-apparato, ha dato luogo, in tempi recenti, dapprima a sperimentazioni spontanee e assai singolari ⁽²⁾, quindi ad evoluzioni legislative altrettanto discusse ⁽³⁾.

Tale politica ha assunto espressioni provvedimentali e disciplinari che, se per un verso mirano a garantire formalmente i presupposti della convivenza civile, anche perché astrattamente funzionali all'ottimale esercizio delle politiche sociali sopra menzionate, per altro verso si pongono in profonda relazione di cortocircuito con la *ratio* includente di quelle politiche, rischiando così di vanificarne i risultati concreti ovvero di mutarne in termini significativi le condizioni, i tempi e i modi di svolgimento.

È in quest'ultimo senso che occorre focalizzare l'attenzione degli interpreti.

Non si può ignorare, certamente, che la disciplina attuale delle ordinanze risulta costellata di aspetti molto insidiosi e delicati, tali da minarne in radice la compatibilità stessa con l'ordinamento costituzionale.

Soltanto in via esemplificativa si possono evidenziare i problemi concernenti:

(2) Cfr., per un'analisi di un provvedimento che, a suo tempo, era stato oggetto di numerosi dibattiti, F. CORTESE, *Il "caso" Cittadella: ovvero, breve vademecum per leggere una controversa ordinanza*, in www.forumcostituzionale.it.

(3) Si allude alla modifica, operata nel 2008, dell'art. 54 del TU enti locali, sulla quale si dirà subito *infra*, nel testo.

- la necessità di rispettare le garanzie costituzionali in tema di diritti e libertà (soprattutto con riguardo alla riserva di legge);
- la necessità di limitare, in ogni caso, l'ampia discrezionalità di provvedimenti atipici che possono non essere (e di fatto non sono, oggi, anche per espressa definizione normativa) soltanto temporanei e straordinari;
- la necessità di non ostacolare in modo irragionevole la libera circolazione delle persone;
- la necessità di non dare luogo a determinazioni discriminatorie (sia dirette, sia indirette);
- la necessità di comprendere i confini di un "diritto penale municipale", così come connesso alle ipotesi di mancato rispetto delle prescrizioni stabilite nelle ordinanze.

Nonostante sia evidente che ognuno di tali problemi richiederebbe forme e spazi adeguati di trattazione, il presente contributo intende muoversi, come si è detto, in una direzione del tutto particolare. Le riflessioni che seguono, infatti, sono orientate a sviluppare una prospettiva d'indagine diversa, che se da un lato non intende toccare puntualmente i profili critici da ultimo segnalati, dall'altro si propone di delineare i confini di un approccio che voglia riassumerli tutti, ponendo le basi, cioè, per una loro migliore comprensione e per una loro coerente soluzione.

2. *Dalle contraddizioni dell'attività alle questioni organizzative: i problemi sul tappeto*

Si è accennato, in particolare, alla questione della contraddizione *sistemica* che l'attuale disciplina delle ordinanze può ingenerare nell'ambito delle politiche pubbliche di cui è terminale ultimo il Comune.

La verifica di simile contraddizione costituisce il primo passo per giungere alla comprensione della lettura che in questa sede si intende suggerire. Occorre, pertanto, isolare il sintomo principale della patologia, al fine di trarne le debite considera-

zioni.

Ciò premesso, si può riscontrare, in primo luogo, che le ordinanze sono emanazione del Sindaco nella sua veste di ufficiale del Governo, e quindi nella sua qualità di organo periferico del Ministero dell'Interno. Così è nella nuova formulazione dell'art. 54 del TU enti locali (d.lgs. 18 agosto 2007, n. 267, come modificato dall'art. 6 della legge 24 luglio 2008, n. 125, recante "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*")⁽⁴⁾, e così era, del resto, anche nelle corrispondenti iniziative che alcuni Sindaci avevano percorso autonomamente, valendosi della loro tradizionale ed eccezionale potestà circa l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti a tutela dell'incolumità dei cittadini⁽⁵⁾.

In secondo luogo, si può anche evidenziare che, nel modello finora maggiormente diffuso, ogni qual volta l'ordinanza si pone quale obiettivo quello di isolare fenomeni di disagio individuale o sociale (quali, per esempio, l'abuso di bevande alcoliche, l'uso di sostanze stupefacenti, l'accattonaggio ovvero l'esercizio della prostituzione), che, collettivamente considerati, possono anche realizzare i presupposti materiali per il verificarsi potenziale di ipotesi di pericolo per l'incolumità pubblica o per la sicurezza urbana, la disciplina in tal modo adottata si esprime, per un verso, attraverso la posizione di divieti e di sanzioni, per altro verso, attraverso la segnalazione del destinatario del provvedimento repressivo ad altri uffici dell'amministrazione comunale, segnatamente agli uffici che si occupano delle funzioni e delle prestazioni di assistenza⁽⁶⁾.

(4) Per un primo commento alla disciplina in esame v., per tutti, L. VANDELLI, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, in www.astrid-online.it. Ma cfr., da ultimo, anche G. MELONI, *Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in www.federalismi.it (ma il medesimo testo è reperibile nell'ambito del Capitolo II della ricerca AA. VV., *Oltre le ordinanze: i Sindaci e la questione dell'insicurezza urbana* (a cura di Cittalia – Fondazione Anci Ricerche), disponibile al seguente indirizzo: http://www.cittalia.it/images/file/Indagine_Oltre%20le%20ordinanze.pdf).

(5) Cfr. *supra* a nt. 2.

(6) Per un'analisi del modello in tal senso ricorrente è possibile consultare le ordinanze adottate dal Comune di Milano e dagli altri Comuni della Provincia di Milano:

Dalla combinazione delle circostanze così riassunte, si manifestano in modo palese sia la contraddizione sopra anticipata, sia la sede reale del vizio di tale assetto, il quale si trova tutto collocato *sul piano organizzativo*, ossia al livello dell'attribuzione al Sindaco, e *solo ad esso*, del compito, delicatissimo e altamente discrezionale, di prefigurare quelle misure che, mentre si occupano di episodi astrattamente fonte di situazioni di pericolo, incidono fortemente sugli obiettivi delle politiche sociali promosse dal medesimo ente locale.

Si noti che il problema è notevole, dal momento che, in questo frangente, il Sindaco non viene formalmente in considerazione quale "capo" dell'amministrazione comunale, né potrebbe ragionevolmente venire in considerazione come tale: un organo politico non può farsi diretto ideatore ed esecutore di una politica affidata alla propria amministrazione, pena la violazione aperta e radicale del principio fondamentale di separazione tra politica e amministrazione.

Ciò nonostante, tale violazione è destinata a verificarsi ugualmente, sia pur in modo surrettizio.

Se è vero, infatti, che in questo contesto il Sindaco è coinvolto come referente territoriale dell'amministrazione dell'interno, e quindi come organo tecnico, è altrettanto vero che le valutazioni che esso è chiamato a svolgere sono di natura strettamente politico-amministrativa, e che è proprio per tale ragione che esso, in definitiva, opera, di fatto, quale rappresentante della comunità che lo ha eletto e dei bisogni di sicurezza che questa comunità considera essenziali. Il Sindaco, in sede di adozione di ordinanze in materia di sicurezza urbana, agisce quale amministratore vero e proprio, ponderando e bilanciando interessi diversi, alla luce delle richieste dei propri cittadini.

È da qui, peraltro, che deriva la contraddizione sopra segnalata: una politica pubblica, positivamente attratta al livello statale e rimessa alla vigilanza del Prefetto, trae le proprie ragioni d'essere da valutazioni strettamente locali e si alimenta di considerazioni altamente discrezionali (quelle del Sindaco), le qua-

li, a loro volta, non sono rimesse all'ordinario funzionamento della dialettica tra organi politici locali e relativa amministrazione, come accade per tutte le altre politiche pubbliche operanti sul territorio, bensì alla valutazione di un organo schiettamente politico, dell'organo dotato della massima legittimazione maggioritaria; le decisioni di quest'organo, poi, pur essendo ipoteticamente rivolte alla sola sicurezza urbana, si spingono a colpire fenomeni che sono oggetto di altre politiche, le quali, però, sarebbero di competenza strettamente comunale; esse, pur dovendo restare oggetto del *continuum* della politica (in senso stretto: Consiglio comunale, Giunta, Sindaco) e dell'amministrazione (in senso stretto) locali, vengono condizionate in modo molto forte da un diverso e paradossale *continuum*, quello operante tra esecutivo (in senso stretto) statale (Ministero dell'Interno) ed esecutivo (in senso stretto) locale (Sindaco).

Si osservi che la violazione del principio di separazione tra politica e amministrazione è, in tal modo, ulteriormente consumata e conclamata, con il rischio che ad essa si aggiungano sistematici e strutturali casi di sviamento di potere, in quanto l'esercizio del potere di ordinanza si presta all'efficace determinazione di risultati rimessi ad altri settori dell'amministrazione.

Un riconoscimento palese, sia pur *a contrario*, di questi esiti sorprendenti è operato anche dalla giurisprudenza amministrativa, e ciò, ancor più sorprendentemente, proprio in una delle pronunce che hanno, per così dire, "salvato" l'attività disciplinare posta in essere dai Sindaci ⁽⁷⁾.

In altri termini, è lo stesso TAR del Lazio ad aver riconosciuto, in sede di giudizio sulla legittimità della nota ordinanza anti-prostituzione adottata dal Sindaco di Roma, che «*la prostituzione su strada*» è «*un fenomeno complesso, da gestire in un'ottica di sicurezza sociale*», e che «*la sottovalutazione degli effetti nocivi del street sex sulle collettività è in patente contra-*

(7) TAR Lazio, sez. II, sentenza 22 dicembre 2008, n.12222, agevolmente reperibile in www.giustizia-amministrativa.it.

sto con quell'intervento di riduzione del danno sociale da insicurezza che s'attua, al medesimo tempo, con la negoziazione delle conflittualità connesse alla prostituzione e con i percorsi di sostegno a favore dei sex workers» (cfr. al punto 5 della motivazione).

Al di là delle censure che in sé e per sé si possono muovere all'argomentazione del giudice amministrativo – che nella sentenza in esame pare muoversi chiaramente sul piano di una cognizione, quella di merito, ad esso generalmente e radicalmente preclusa, in ciò integrando *ex post* l'obbligo di motivazione puntuale che pure deve richiedersi al Sindaco ⁽⁸⁾ – non si può non notare che con simili espressioni si riconosce alla valutazione del Sindaco un valore di vera e propria espressione della politica locale, dando altresì atto della circostanza che tale politica locale richiede complesse valutazioni discrezionali, non estranee ad altri interventi pubblici e con essi potenzialmente confliggenti.

Ma si deve dire di più, anche per la ragione che il fatto che sia il Sindaco ad operare non è fatto rilevante soltanto sul piano della *sola* contraddizione con le politiche sociali del Comune o con la *sola* violazione del principio di separazione tra politica e amministrazione.

La questione è ancor più complessa, poiché, come è stato bene studiato in alcune ricognizioni comparatistiche, per il momento svolte soltanto dai criminologi, questi sintomi patologici rivelano un ulteriore problema, ossia il rischio che la co-

(8) Si noti che TAR Veneto, Sez. III, ordinanza 8 gennaio 2009, n. 22, in *www.lexitalia.it*, ha sospeso l'efficacia dell'ordinanza emessa, sempre in materia di prostituzione, dal Sindaco del Comune di Verona, anche, fra l'altro, per non aver compiutamente motivato la sussistenza di specifici pericoli derivanti da specifici comportamenti (ricordando, cioè, che, di per sé, le prestazioni sessuali a pagamento non costituiscono, nel nostro ordinamento, un illecito). Occorre precisare che tradizionalmente si ritiene, in forza di quanto disposto dall'art. 1 del r.d. n. 1958/1924, che sulle ordinanze contingibili ed urgenti dei Sindaci vi sia giurisdizione di merito. Vero è, tuttavia, che da tale giurisdizione, soggetta ad un criterio di stretta interpretazione, dovrebbero esulare tutte le ordinanze che, sulla base di quanto oggi disposto dall'art. 54 del TU enti locali, difettino del carattere della contingibilità e dell'urgenza. In questo senso, quindi, la pronuncia del TAR del Lazio si potrebbe criticare per i profili sopra esposti.

munità locale sia indotta verso forme simboliche di «populismo punitivo»⁽⁹⁾.

Non si può dimenticare, in buona sostanza, che dal 1993 il Sindaco del Comune è, nel nostro ordinamento, la carica maggiormente dotata, sotto il profilo quantitativo, di legittimazione democratica⁽¹⁰⁾; né si può dimenticare che, su queste basi, la rappresentatività sul territorio è diventata intrinsecamente connessa al gradimento *diretto* che l'elettorato può manifestare circa l'azione del proprio Sindaco. Come evitare, pertanto, che la politica di sicurezza urbana non sia utilizzata soltanto in chiave di sostegno elettorale? Come evitare, cioè, a fronte di riforme tese a corresponsabilizzare le comunità locali nei controlli preventivi sui reati, che si verifichi ciò che si è verificato in altri Paesi, ossia la tendenza dei decisori politici direttamente coinvolti a cedere di fronte alla «tentazione di reagire in maniera politicizzata, soprattutto di fronte ad episodi drammatici, vuoi per negare l'evidenza dell'incapacità statale, vuoi per promettere legge e ordine»⁽¹¹⁾?

Occorre annotare, a questo punto, che la fattispecie così analizzata rende totalmente visibile, sul piano teorico-generale, l'importanza delle questioni organizzative e la loro intrinseca ed originaria indistinzione con le questioni tipiche dell'attività amministrativa.

In questo caso, più che mai, si può dire, infatti, che il problema è posto "a monte"; in altre parole, e ricordando una nota osservazione di Chesterton, si può affermare che, se è vero, quanto all'universo artistico, che «*the essence of every picture is the frame*»⁽¹²⁾, allora si può realmente confermare, con la migliore dottrina, che, quanto all'ordinamento amministrativo,

(9) Così J. CURBET, *Insicurezza. Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*, Roma, 2008, p. 63.

(10) Si allude, in questo senso, alla nota legge n. 81/1993, che ha disciplinato, in senso maggioritario, l'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale. Per una breve illustrazione delle modalità di questa forma di elezione cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004, pp. 93-94.

(11) J. CURBET, *Insicurezza*, cit., *ibidem*.

(12) Cfr. *supra* a nt. 1.

sono le questioni organizzative ad assumere le sembianze delle questioni obbligatoriamente preliminari, sia in quanto fondate sul nesso di inscindibile continuità esistente tra organizzazione ed azione, sia in quanto capaci di delimitare al meglio i confini effettivi del dibattito: «*Organizzazione ed attività sono (...) due facce della stessa moneta, due profili (due modi di essere) dello stesso sistema di istituzione e di regolazione di strumenti e di rapporti idonei a consentire il raggiungimento di determinati fini*»⁽¹³⁾.

In questo quadro, pertanto, il rapporto tra “povertà” e “ordinanze dei Sindaci” deve potersi intendere, innanzitutto, come rapporto tra modalità organizzative e di azione di tipo radicalmente diverso, le quali o richiedono ciascuna un coerente *ri-pensamento*, o esigono, quanto meno, un’efficace forma di *coordinamento*, tesa a risolvere le vistose contraddizioni che da tale assetto promanano e i pericoli che in esse si annidano.

3. Politiche sociali e sicurezza urbana: quale coordinamento?

Si tratta di capire, però, quale possa essere la soluzione effettivamente praticabile.

Certamente non può considerarsi tale quella che lo stesso art. 54 del TU enti locali propone circa le conseguenze che le ordinanze possono avere «*sull’ordinata convivenza civile delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi*»; per questa ipotesi, infatti, la legge dispone che sia il Prefetto ad indire «*un’apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell’ambito territoriale interessato dall’intervento*» (comma 5).

È evidente che simile forma di coordinamento è pensata non tanto per consentire di evitare le contraddizioni e i pericoli sopra segnalati, bensì per evitare che vi siano, negli interventi di

(13) M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, p. 123.

volta in volta adottati dai singoli Sindaci, delle disomogeneità tali da cagionare fenomeni incontrollati di “migrazione” dei soggetti o delle attività considerate pericolose e capaci di minacciare la sicurezza urbana o l’incolumità dei cittadini.

Né può considerarsi risolutiva la vigilanza del Prefetto (commi 9 e 11), al quale le ordinanze devono essere preventivamente comunicate «*anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione*» (comma 4, ultimo periodo).

È chiaro, sul punto, che il ruolo dell’autorità di pubblica sicurezza si spiega, nella fattispecie, in ragione delle competenze di cui è titolare l’amministrazione statale, non certo quale possibile strumento di controllo sull’adeguatezza e sulla razionalità complessiva della politica di sicurezza urbana quale politica intrinsecamente “in relazione” con le altre politiche di competenza essenzialmente comunale. Risulta scontato, anzi, notare che il Prefetto non potrebbe spingersi al di là degli ambiti ad esso normativamente assegnati; ciò si precisa ad ulteriore conferma dell’idea che la soluzione scelta dal legislatore (Sindaco come ufficiale del Governo e Prefetto come organo di controllo-vigilanza) rappresenti un’opzione davvero poco funzionale.

Si potrebbe ipotizzare, allora, che il Sindaco, operante quale organo dell’amministrazione statale, faccia buon uso di quanto previsto, in linea generale, dalla legge n. 241/1990 circa lo strumento della conferenza di servizi (artt. 14 ss.), anche in chiave soltanto istruttoria, quale luogo di migliore valutazione dei molteplici interessi che la singola azione può rischiare di pregiudicare, oltre che di acquisizione formale delle valutazioni amministrative che l’amministrazione competente (quella comunale) ha formulato circa l’attuazione delle proprie politiche sociali.

Va da sé, tuttavia, che tale strumento è rimesso all’iniziativa, e quindi all’episodica sensibilità, del singolo organo politico.

A venire in discussione, a ben vedere, è proprio il ricorso, *anche in quest’ambito*, alla figura dell’ufficiale di governo, soluzione della cui legittimità, nell’attuale assetto delle competenze amministrative, così come delineato anche dall’art. 118

Cost., pare potersi dubitare proprio sulla base delle considerazioni finora svolte.

Preliminarmente, ciò che non deve dimenticarsi, da parte di qualsivoglia legislatore (statale, o anche regionale), è l'idea che la "sicurezza", per vero non solo quella "urbana", è materia che, in quanto intrinsecamente proiettata verso il raggiungimento di un obiettivo (la sicurezza, per l'appunto), richiede in sé e per sé un'integrazione e un dialogo *con* altre materie e *tra* amministrazioni diverse. Di questa esigenza è consapevole la stessa Costituzione, giacché al comma 3 del già citato art. 118 essa prescrive che è la legge statale a disciplinare «*forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117*», ossia nelle materie dell'immigrazione, da un lato, e dell'ordine pubblico-sicurezza, dall'altro ⁽¹⁴⁾.

Quindi, poiché proprio la disposizione costituzionale da ultimo richiamata assegna ai Comuni, tendenzialmente, l'esercizio di tutte le funzioni amministrative, e poiché in essa si stabilisce, parimenti, che a tale attribuzione tendenziale sia possibile fare eccezione soltanto nell'osservanza dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, le soluzioni praticabili sembrano, probabilmente, tre:

a) lasciare pur sempre al Prefetto, ad opera del legislatore statale, il ruolo di rendersi portavoce delle esigenze locali ed autore dei provvedimenti relativi, ma con previa obbligatoria

(14) Questo dato e la necessità di ipotizzare forme di collaborazione e di coordinamento sono ricordati con attenzione da L. VANDELLI, *Le ordinanze del sindaco*, cit., *passim*, il quale rammenta, altresì, che l'esigenza di trovare soluzioni concertate è stata indicata, sia pur episodicamente, sia dal legislatore (cfr. il comma 439 della legge n.296/1996, Finanziaria per il 2007: «Per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, il Ministro dell'interno e, per sua delega, i prefetti, possono stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali. Per le contribuzioni del presente comma non si applica l'articolo 1, comma 46, della legge 23 dicembre 2005, n. 266»), sia dagli interpreti e dalla prassi applicativa (con ciò si allude ai cc.dd. "patti per la sicurezza": si ricordi, sul punto, che il 23 marzo 2007 il Ministro dell'interno aveva sottoscritto un apposito "Patto" con l'Anci; per un elenco di tutti i "patti" finora stipulati cfr.: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/0999_patti_per_la_sicurezza.html).

consultazione dell'amministrazione regionale e dei Comuni interessati (si noti: *dei Comuni*, non del solo Sindaco; ciò comporta che la comunità locale nella sua interezza si esprima adeguatamente, o, meglio, che l'ente locale si esprima previa discussione pubblica sulle esigenze e sulle risposte da dare nell'ambito del Consiglio comunale, nell'insieme di valutazioni complesse sugli obiettivi di tutte le politiche comunali eventualmente coinvolte);

b) riconoscere, sempre ad opera del legislatore statale, che la politica di sicurezza urbana è cosa diversa dalla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza *tout court* e che essa può rientrare nelle funzioni fondamentali del Comune stesso, rimettendone la programmazione e la gestione all'ordinario circuito locale di politica e amministrazione, ed obbligando in tal modo l'amministrazione territoriale (e non il solo Sindaco) a concordare con l'amministrazione statale e con l'amministrazione regionale le modalità esecutive degli interventi e le forme di coordinamento tra le diverse forze di polizia;

c) riconoscere, da parte delle Regioni, e per la materia della polizia amministrativa locale, un ruolo essenziale dei Comuni (ancora una volta delle *amministrazioni comunali*, e non del Sindaco) circa l'esercizio di tutte le funzioni amministrative, ivi comprese quelle concernenti la sicurezza urbana (in questo senso "rivista" all'interno della "polizia amministrativa locale"), da disciplinarsi anche mediante l'adozione di appositi regolamenti e mediante la compresente previsione di un obbligo di coordinamento con le diverse forze di polizia operanti sul territorio.

Quest'ultima possibilità sembra, allo stato, poco praticabile, se non altro per il fatto che l'amministrazione statale, proprio in sede di attuazione di quanto previsto dall'art. 54 del TU enti locali, ha definito la sicurezza urbana nell'ambito delle proprie attribuzioni in materia di ordine pubblico e sicurezza ⁽¹⁵⁾.

Le altre due, invece, sembrano entrambe più facilmente di-

(15) Cfr., in particolare, il d.m. 5 agosto 2008, che si occupa di definire i presupposti applicativi del riformato art. 54 del TU enti locali (cfr. in *G.U.* n. 186 del 9 agosto 2008).

sponibili e pienamente realizzabili. In tutti questi casi, ad ogni modo, è comunque e sempre la figura del Sindaco quale ufficiale del Governo ad essere travolta.

Per quanto concerne il problema affrontato in questa sede, poi, l'espressa clausola di "salvezza" contenuta nell'art. 2, comma 4, della "legge La Loggia", n. 131/2003 – che prevedeva restassero «ferme le disposizioni in vigore relative alla vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al sindaco quale ufficiale del Governo, nonché, fatta salva la polizia amministrativa locale, ai procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica» – non sembra potersi invocare utilmente, sia in quanto le evoluzioni successive, che hanno attribuito al Sindaco i già indicati poteri di ordinanza, hanno, come si è visto, cagionato, e rischiano vieppiù di aggravare, un'alterazione sistematica di equilibri e di funzioni, a vantaggio degli esecutivi e a discapito dell'autonomia locale e della reale attuazione del principio di separazione tra politica e amministrazione, sia per la ragione che, comunque, e anche a prescindere da quanto si è da ultimo detto sull'auto-rappresentazione che l'esecutivo nazionale ha operato circa la materia in cui ricadono le ordinanze dei Sindaci, quella clausola non impedisce, a rigore, che la sicurezza urbana sia definita, come si è anticipato, e sia pur parzialmente, anche nell'ambito della polizia amministrativa locale.

Non è un caso, a tale riguardo, che siano diverse le Regioni che, da tempo, sono intervenute in materia, peraltro predisponendo proprio opzioni disciplinari che sono decisamente orientate a riconoscere espressamente un ruolo importante (i.e. di *promozione*) ai Comuni e a definire ogni scelta strategica nell'ambito di soluzioni concordate tra tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti (i.e. nel contesto della *stipulazione* di veri e propri "patti" territoriali per la sicurezza) ⁽¹⁶⁾.

(16) Soltanto in via esemplificativa cfr. la legge 14 aprile 2003, n. 4, della Regione Lombardia, nonché la legge 4 dicembre 2003, n. 24, della Regione Emilia-Romagna. Per un elenco completo, cfr. la rassegna resa disponibile dal Fisù (Forum Italiano Sicurezza Urbana) al seguente indirizzo: http://www.fisu.it/wcm/fisu/sezioni/sezione_4_documentazione/normativa/leggi_regionali.htm.

Ad ogni modo, ciò che risulta abbastanza chiaro è che la scelta di allocare ogni responsabilità nel Sindaco come ufficiale del Governo, e quindi nel Sindaco come figura istituzionale asseritamente capace di coordinare in un *unico organo* esigenze e politiche tanto diverse, rischia di essere, in questo frangente, del tutto inefficace.

Nel momento in cui il legislatore statale riconosce alla comunità locale un compito di effettiva percezione di un'esigenza di sicurezza, consentendole di esprimerla e di veicolarla nella direzione opportuna, risulta difficile seguitare a considerare l'ente locale come una «*circostrizione territoriale dello Stato*»⁽¹⁷⁾.

Si deve ricordare, viceversa, che un diverso sviluppo, nel senso cioè di un accrescimento delle funzioni del Comune quale ente dotato di autonomia anche nell'ambito della sicurezza urbana (con contestuale ed eventuale riassorbimento della stessa nel novero delle competenze di cui è il Comune medesimo ad essere responsabile e a doversi dotare delle necessarie strutture amministrative, attivandosi in collaborazione con gli altri enti territoriali), non può considerarsi del tutto inedito o completamente innovativo. Come è stato autorevolmente osservato, infatti, gli studi più tradizionali, e se si vuole risalenti, sulla dimensione dell'autonomia comunale hanno sempre ricompreso nell'ambito delle funzioni di tendenziale e naturale pertinenza locale anche quelle concernenti la sicurezza della collettività di riferimento⁽¹⁸⁾.

(17) Questa l'espressione utilizzata da M.S. GIANNINI, *I Comuni*, in ID. (a cura di), *I Comuni*, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Vicenza, 1967, p. 9 ss., oggi anche in ID., *Scritti*, V, Milano, 2004, p. 635 ss., in part. p. 658. Il fatto che il Comune, quale ente autarchico, fosse considerato tecnicamente, in età pre-repubblicana, come «circostrizione amministrativa dello Stato», si trova enunciato con ampiezza di argomentazione nella più classica delle trattazioni: cfr. SANTI ROMANO, *Il Comune (parte generale)*, in V.E. ORLANDO (diretto da), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, II, Parte I, Milano, 1908, p. 497 ss., in part. p. 557 ss.

(18) In questo senso A. CORPACI, *Sui nuovi poteri dei Sindaci in materia di sicurezza: un rafforzamento delle autonomie locali?*, in *Le Regioni*, 2008, p. 465 ss., il quale cita gli studi di Guido Zanobini.

4. Conclusioni: l'importanza della riflessione sulla migliore soluzione istituzionale

Poiché il presente contributo si è esplicitamente orientato, sin dall'inizio, ad evidenziare l'importanza delle questioni organizzative, del loro intrinseco rapporto con i problemi dell'azione amministrativa e delle diverse forme di *coordinamento* che di volta in volta possano essere invocate, dall'analisi finora svolta si possono trarre indicazioni interessanti, che riguardano, in realtà, anche ambiti diversi da quelli toccati dalle ordinanze dei Sindaci, e che paiono valide, più in generale, ogni qual volta si tratti di mettere in comunicazione politiche pubbliche e istituzioni tra loro diverse.

Il fatto che la scelta dell'ufficiale di Governo – come istituto valido a sintetizzare in un unico contesto e in un unico decisore problemi necessariamente ricompresi nella sfera di attribuzione o di azione di una pluralità di soggetti posti su livelli del tutto diversi – sia una scelta non completamente condivisibile conferma non solo la graduale obsolescenza dell'istituto stesso (storicamente confinato, d'altra parte, in sede di esecuzione di attività vincolate o del tutto predeterminate dall'amministrazione centrale, quali l'anagrafe e lo stato civile), bensì anche la necessità di prendere atto che il raggiungimento di obiettivi amministrativi *complessi* richiede strumenti che a tale complessità siano effettivamente adeguati e proporzionati.

In altri termini, a fronte di un obiettivo complesso (la sicurezza urbana) non solo è contestabile, per i motivi che si sono detti dianzi, la soluzione organizzativa in se e per sé considerata (Sindaco come ufficiale del Governo), bensì anche il fatto che tale soluzione comporta *ancora* il ricorso a modelli d'azione del tutto esclusivi e tipici dell'amministrazione di stampo gerarchico (l'ordinanza), in modo indifferente, quindi, alla considerazione che, allo stato attuale, ogni politica pubblica è tendenzialmente oggetto di strutturali e inevitabili interferenze.

Come è stato efficacemente notato da chi, proprio in sede di ricostruzione generale, e sia pur in altro contesto, si è occupato da tempo del tema del coordinamento, la risposta amministrati-

va in situazioni di difficile soluzione, sia sotto il profilo delle opzioni organizzative, sia sotto il profilo delle opzioni dell'azione, deve naturalmente prevedere e formalizzare, per essere pienamente conforme al dettato dell'art. 97 Cost., rapporti, per così dire, "lateralmente", consistenti «*nel porre in diretta comunicazione tra loro i vari detentori delle informazioni e nel dare luogo a processi decisionali di tipo collegiale o concordato in ordine a problemi comuni, posti su livelli intermedi dell'organizzazione*»⁽¹⁹⁾.

Se ciò è vero già all'interno dell'ipotesi dell'esercizio del potere discrezionale da parte di un unico decisore, la necessità disciplinare ed operativa così prefigurata tende inevitabilmente ad imporsi con maggiore forza laddove, in considerazione del pluralismo territoriale, i decisori siano inevitabilmente molteplici, ovvero anche laddove, in considerazione dell'esistenza materiale di questioni, come si è detto, complesse, l'esercizio di quel potere discrezionale coinvolga naturalmente l'esercizio di altri poteri discrezionali o di altre attività, anche private, concretamente rilevanti.

A questo punto si può ricordare che il TAR del Lazio, nella stessa sentenza che si è in precedenza rammentata, per giustificare la legittimità dell'intervento del Sindaco di Roma in sede di adozione di un'ordinanza anti-prostituzione, ha indirettamente svelato anche l'improrogabilità delle considerazioni da ultimo svolte, poiché, con riguardo al fenomeno della prostituzione di strada e al fatto che essa possa configurarsi anche quale attività lavorativa lecita, di carattere autonomo, ha testualmente affermato che essa resta «*pur sempre soggetta ai limiti ex art. 41, II c., Cost., per cui l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana*» (v. sempre il punto 5 della motivazione)⁽²⁰⁾. In buona sostanza, ed indipendentemente dalla correttezza specifica dell'argomento uti-

(19) Così F. MIGLIARESE TAMBURINO, *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padova, 1979, 133, prendendo spunto dalle note teorie di J.R. Galbraith in materia di progettazione organizzativa.

(20) Cfr. *supra* a nt. 7.

lizzato, il giudice amministrativo ha riconosciuto che un'attività di ponderazione e di bilanciamento di determinati interessi è necessaria e che, in quel caso specifico, come avviene per le attività di rilevanza economica, tale attività non può essere sempre esclusa. Vero è, tuttavia, che – ed è questo che interessa in questa sede – simile attività, proprio perché *complessa*, al pari della (o come la) programmazione delle attività in campo economico, è attività che richiede strutturalmente un *coordinamento* e che mal sopporta, quindi, soluzioni *esclusive*. La necessità strutturale di “rapporti laterali” è ulteriormente dimostrata.

Sicché, anche da tale punto di vista, occorre domandarsi se le sperimentazioni regionali cui si è brevemente accennato in precedenza siano davvero fuori luogo e se non sia opportuno, viceversa, valorizzarne gli accorgimenti nel frattempo creati proprio in quanto rivolti, sulla base dell'acquisita consapevolezza circa il ruolo primario dell'autonomia comunale, alla promozione di procedimenti partecipati di programmazione e di esecuzione condivisa della politica di sicurezza urbana quale obiettivo di pertinenza congiunta di una pluralità eterogenea di attori istituzionali, sia pubblici sia privati.