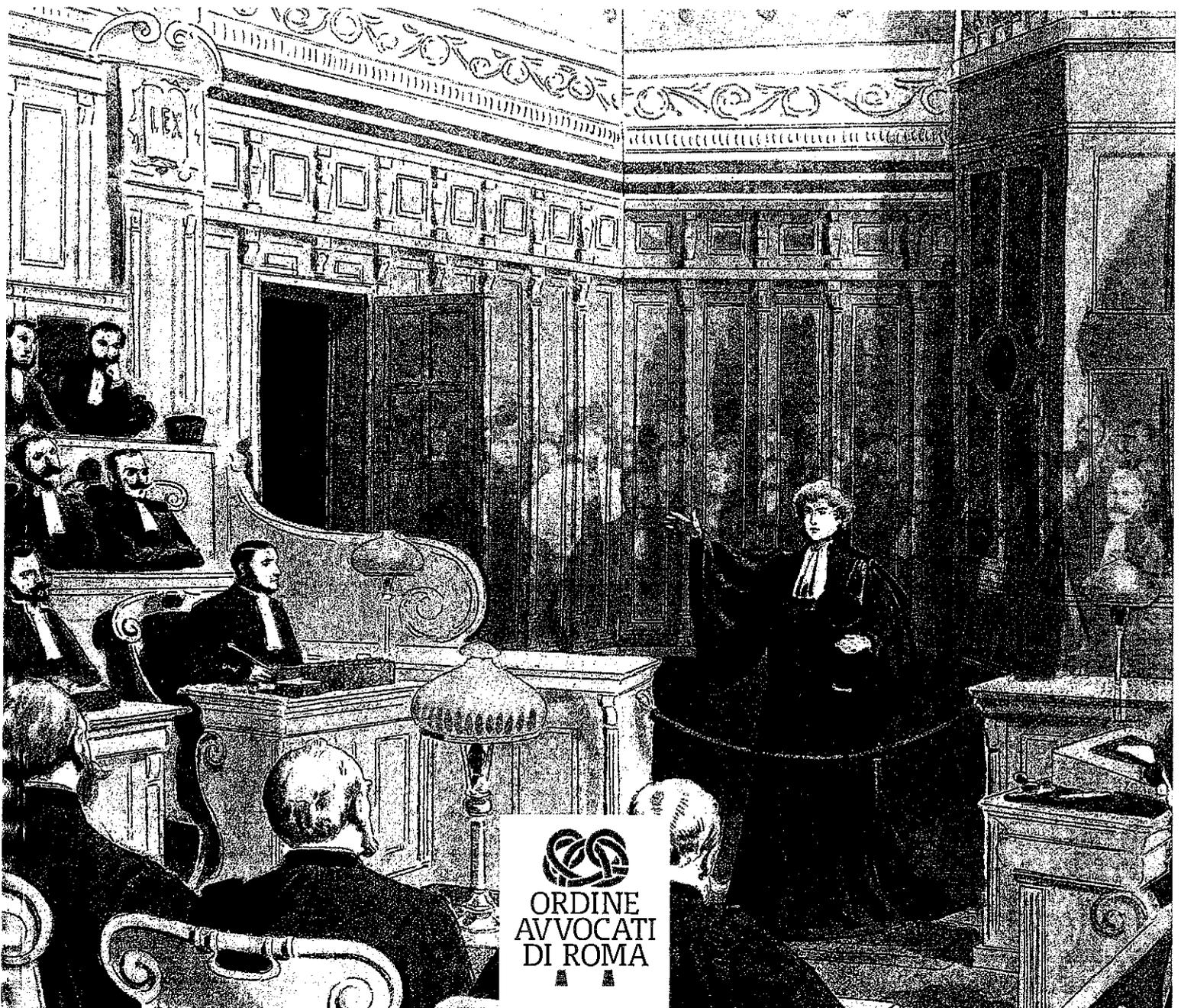


TEMI ROMANA

RIVISTA GIURIDICA

3

A CURA DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA





DIRETTORE RESPONSABILE
ANTONINO GALLETTI

DIRETTORE SCIENTIFICO E COORDINATORE
SAVERIA MOBRICI

VICE COORDINATORI
ANTONIO CAIAFA
ALESSANDRO CASSIANI

COMITATO SCIENTIFICO

ANGELETTI RIZIERO, BATTIATI ANTONINO, CAPRIGLIONE FRANCESCO, CORDASCO ANTONIO, COSTANTINO GIORGIO
D'ALESSANDRO FLORIANO, DE GIOIA VALERIO, DIOTALLEVI ALESSANDRO, ENSEÑAT JAIME, FEDERICO FABIO
FIORENTINO LUIGI, FORTUNATO SABINO, FUSARO NATALE, FUZIO RICCARDO, GALDIERI PAOLO, GALLO FABIO MASSIMO
ICOLARI MARIA ASSUNTA, LANA ANTON GIULIO, LOGROSCINO PIER DOMENICO, MARTUCCELLI CARLO, MICCÙ ROBERTO
MIRRI MARIA BEATRICE, NUZZO MATTEO, PACCHI STEFANIA, PANZANI LUCIANO, PELLEGRINO CIRO, PETTERUTI ANDREA
PICCIAREDDA FRANCO, PREZIOSI RENATO, PROIA GIAMPIERO, SANDULLI ALDO, SANDULLI PIERO, SCARAFONI STEFANO
SCHIRÒ STEFANO, SPASARI MARIA LETIZIA, TAMPONI MICHELE, TARTAGLIA ANGELO FIORE, TEDESCHI CLAUDIA
THOMAS ROBERTO, VATTERMOLI DANIELE, VERRONE FILIPPO

SEGRETARIO DI REDAZIONE: GIOIA DELLEANI
PROGETTO GRAFICO COPERTINA: ANDREA CONFORZI



Colui che desidera proporre saggi, articoli giuridici o commenti a sentenze,
dovrà contattare il Direttore Scientifico/Coordinatore avv. Saveria Mobrici
all'indirizzo avvocato.mobrici@libero.it

IN QUESTO NUMERO

EDITORIALE

di *Saveria Mobrici* 3

DIRITTO AMMINISTRATIVO

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*
di *Ludovica Colacicco* 6

DIRITTO PENALE

Il nesso di causalità in tema di addebito della separazione
di *Fiorella D'Arpino* 30

Il dibattito giuridico sulla pena di morte dal medioevo alla concezione
illuministica di Cesare Beccaria
di *Luigi Greco* 37

PROCEDURA PENALE

Vittima, persona offesa, danneggiato e parte civile alla ricerca d'un nuovo ruolo
di *Giorgio Spangher* 58

LA SICUREZZA PUBBLICA. STORIA ED ATTUALITÀ DI UNA NOZIONE *IN FIERI*

SOMMARIO: 1. Le diverse estensioni della sicurezza e la loro evoluzione: sicurezza pubblica e sicurezza individuale – 2. La sicurezza nella Costituzione del 1948: garanzia ed argine all'esercizio dei diritti fondamentali – 3. L'amministrazione interna della pubblica sicurezza: ruoli e funzioni espletate dal Ministero dell'Interno e dalle Forze di Polizia – 4. L'amministrazione di pubblica sicurezza a livello decentrato: le mansioni attribuite al Prefetto ed al Questore Provinciale – 5. La competenza del Sindaco in materia di sicurezza urbana ed il potere di ordinanza – 6. Le forme di coordinamento tra i diversi livelli di governo e i c.d. patti per la sicurezza – 7. Il nuovo volto della sicurezza pubblica: le principali novità introdotte dal Decreto c.d. "Minniti"

1. Le diverse estensioni della sicurezza e la loro evoluzione: sicurezza pubblica e sicurezza individuale

La sicurezza pubblica è un **concetto elastico** e tipicamente variabile a seconda dell'epoca storica in cui viene analizzato e del ramo del diritto a cui esso viene riferito.

Comunemente si è soliti ricondurre il tema della sicurezza pubblica al coacervo di compiti attribuiti alle Autorità preposte alla cura ed al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza e all'incolumità collettive¹. Del pari, si è propensi a riferirlo al complesso sistema posto a tutela della proprietà, dell'osservanza

¹ Sul punto, per una ricostruzione più ampia dell'istituto, si veda GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, in *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bonomia University Press, Bologna 2008, 1 e ss..

delle leggi e dei regolamenti. Si riconduce, il concetto di sicurezza pubblica, anche ai casi di soccorso pubblico, laddove subentrino fenomeni infortunistici pubblici o privati².

Il descritto concetto di sicurezza pubblica, evidentemente assimilato alla più ampia nozione di ordine pubblico, ripercorre, sostanzialmente, la formulazione normativa recata in tema di ordine e sicurezza pubblica, dall'articolo 159, comma 2, del **decreto legislativo 31.3.1998, n. 112**, la quale prevede, per l'appunto, che le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica riguardino le misure preventive e repressive dirette al **mantenimento dell'ordine pubblico**, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale³; nonché alla **sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni**⁴.

La formula di diritto positivo evocata esalta il contenuto complesso e l'accezione eterogenea ascrivibili al tema della sicurezza pubblica⁵. Essa, infatti, si ricollega non solo a quel particolare stato di fatto della società in cui sia la collettività che i singoli consociati debbono essere garantiti da ogni lesione al normale e pacifico **esercizio dei loro diritti**,

² Si veda, CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2004.

³ Si osservi, in tal senso, ROCHÈ, *La sicurezza pubblica: una questione locale e privata? Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni*, in *Europa, Dei delitti e delle pene*, n. 1-2-3/2002, 51 e ss..

⁴ Sul punto si veda anche la ricostruzione di RUOTOLO, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, relazione presentata al Convegno "I diversi volti della sicurezza", Università di Milano-Bicocca, 4 giugno 2009, disponibile sul sito AIC all'indirizzo www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁵ In argomento, si veda anche DI RAIMONDO, *Ordine pubblico e sicurezza pubblica: profili ricostruttivi e applicativi*, Giappichelli, Torino 2010, 10 e ss..

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

ma anche al profilo della sicurezza pubblica intesa come salvaguardia della **sicurezza fisica** delle persone, nella sua accezione di **incolumità personale** e nel suo significato di **integrità patrimoniale e morale**⁶.

Dal punto di vista del diritto pubblico, la rilevanza della sicurezza pubblica appare in qualche modo evidente sotto tutti i profili appena accennati. Pertanto, al fine di ricondurre la tematica in esame entro i crismi della sistematicità, attenta dottrina (GIUPPONI) ha prospettato **distinti baricentri di indagine**, a partire dai quali sviluppare uno studio più attento ed incisivo nei confronti del fenomeno in discorso.

Secondo l'orientamento proposto ed in via di prima approssimazione, le diverse prospettive che caratterizzano la sicurezza possono essere riassunte secondo le seguenti direttrici di fondo:

- **Sicurezza esterna – sicurezza interna:** con particolare riferimento ai differenti problemi connessi alla tutela delle aggressioni e dai pericoli esterni al gruppo sociale, oppure in relazione ai fattori di rischio endogeni ad una determinata collettività organizzata.
- **Sicurezza individuale – sicurezza collettiva:** riferita alla valorizzazione non solo della dimensione di tutela dei diritti fondamentali garantiti da un determinato ordinamento giuridico, ma anche dei profili connessi all'individuazione di limitazioni all'*agere* dei singoli individui, in connessione con la tutela di altre situazioni giuridiche soggettive o in relazione all'adempimento di specifiche prestazioni a favore della collettività.

- **Sicurezza materiale – sicurezza ideale:** riguardante la tradizionale questione attinente la categoria dell'ordine pubblico, e alla duplice accezione che può esservi ricondotta: tutela da forme violente di aggressione ai beni giuridici, oppure garanzia dell'insieme dei principi e dei valori fondanti di un determinato ordinamento giuridico.

Attraverso un'analisi metodica ed evolutiva nei riguardi dell'istituto, è possibile scorgere il dato per cui la concreta dimensione della sicurezza pubblica vari da ordinamento ad ordinamento⁷, in relazione alle singole forme di Stato prescelte ed alla organizzazione peculiare dei singoli poteri pubblici⁸.

Più in dettaglio, ed in via di prima ricognizione:

- a) L'impostazione iniziale sembrerebbe riconducibile al periodo storico di **affermazione dello stato moderno**, caratterizzato dal consolidamento delle monarchie nazionali europee del XVI e XVII secolo.
- b) Al contrario, l'affermazione del **costituzionalismo liberale**, in contrapposizione dei precedenti assetti assolutistici, ha posto, evidentemente, l'accento sulla **tutela dei diritti** inviolabili. Separazione dei poteri, centralità della legge, stato di diritto e principio di uguaglianza, hanno condotto alla **valorizzazione dei diritti individuali**, ascrivibili, prevalentemente, in capo alla nuova classe borghese.
- c) In proseguo, la necessità di fronteggiare le interne tensioni sociali, all'indomani della Rivoluzione Industriale, ha portato ad un'ulteriore accentuazione della dimensione

⁷ Si rinvia, per un maggiore approfondimento sull'argomento, a NAPOLITANO, *L'ordine pubblico*, in CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2012, 40 e ss..

⁸ Si veda anche RAIMONDI, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in *Dir. amm.*, 2006, 747 e ss..

⁶ Sul punto appare utile il rinvio a CHITIMATTARELLA, *La sicurezza europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2008, 305 e ss..

prettamente interna della sicurezza, a difesa dei principi ispiratori dello stato liberale borghese.

- d) L'avvento dei **totalitarismi** ha interrotto bruscamente tale percorso evolutivo, attraverso un utilizzo ampio e pervasivo della sicurezza e dell'ordine pubblico. Discorrere di diritti individuali, in tal contesto, risultava, quindi, del tutto inutile, in dipendenza dall'assenza di strumenti di tutela nei confronti dei diritti e delle pretese dei singoli cittadini.
- e) Col passare degli anni, grazie all'introduzione ed all'affermazione delle **Carte costituzionali novecentesche**, ha preso corpo una **concezione promozionale** dei diritti. In tal periodo è stata attribuita una nuova veste alla sicurezza pubblica. A quella tipicamente repressiva le si affiancò quella promozionale, tesa alla salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui. In Italia, il cambiamento è stato segnato dal passaggio ad una moderna forma di Stato sociale, promotrice di un rinnovato rapporto autorità-libertà, tipicamente inteso come auto-limite del potere sovrano⁹.

2. La sicurezza nella Costituzione del 1948: *guarentigia ed argine all'esercizio dei diritti fondamentali*

La sicurezza pubblica viene evocata, all'interno della **Costituzione Repubblicana**, complessivamente, dieci volte. In particolare, cinque all'interno della Parte I, recante: "Diritti e Doveri dei cittadini"¹⁰, con riferimento

agli articoli **13, 14, 16, 17 e 41 Cost.**; ed ulteriori cinque volte all'interno della Parte II¹¹, rubricata: "Ordinamento della Repubblica", con riferimento agli articoli **117, lettera d e**

nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto"; l'art. 14, secondo comma, Cost., che nell'ambito delle limitazioni alla libertà di domicilio stabilisce che esse possono essere previste solo "non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale"; l'art. 16, primo comma, Cost.: "Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche"; l'art. 17, terzo comma, Cost.: "Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica"; l'art. 41, secondo comma, Cost.: "L'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

¹¹ Si vedano, in tal senso, gli artt. 117, secondo comma, lett. d), Cost., il quale prevede tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato: "difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi"; l'art. 117, secondo comma, lett. h), Cost., il quale indica tra le competenze esclusive dello Stato: "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale"; l'art. 117, terzo comma, Cost., che prevede tra le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni: "tutela e sicurezza del lavoro"; l'art. 120, secondo comma, Cost.: "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione"; l'art. 126, secondo comma, Cost.: "Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica".

⁹ Si veda GIUPPONI, *Diritti umani. Teorie, analisi, applicazioni*, in *Quaderni costituzionali*, Bologna 2008.

¹⁰ Si vedano, in particolare, l'art. 13, terzo comma, Cost.: "In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

lettera h, nonché all'interno degli articoli 120 e 126 della stessa Carta Costituzionale¹².

Emerge, dai dati normativi in discorso, una triplice accezione di sicurezza pubblica¹³.

Essa, infatti, si configura, da un lato, come **uno dei beni tutelati e garantiti** direttamente dalla Carta Costituzionale e, dall'altro, quale **ostacolo** all'esercizio di alcuni diritti fondamentali, oltre che finalità precipua di intervento:

a) Dal primo punto di vista, la lettura delle disposizioni rientranti nella **prima parte** del testo favorisce un approccio del tutto interno all'istituto della sicurezza pubblica, quale bene costituzionalmente tutelato. Ne discende, in linea con i contenuti precettivi in discorso, che il bene "sicurezza pubblica", possa essere qualificato come un **bisogno primario**, destinato ad entrare in gioco nel corso dell'attività di bilanciamento dei diritti fondamentali.

b) Dal secondo punto di vista, con riferimento agli articoli 14, 16, 17 e 41 della Costituzione, la sicurezza pubblica assume, invece, una veste negativa. In particolare, si riscontra la **portata ostativa** dell'istituto in esame e l'attitudine a limitare l'esercizio di taluni diritti tra cui quello di libertà di domicilio, di circolazione, di riunione e di iniziativa economica. Appare evidente, dai

dati in parola, il fine perseguito dai Costituenti con l'introduzione del limite anzidetto ed in particolare l'intenzione di garantire la pace e la tranquillità tra i consociati. Invero, le libertà di domicilio, di circolazione, di riunione e iniziativa economica sono tutti destinati a incidere e a coinvolgere una collettività di soggetti indeterminati, in dipendenza dalle modalità di esercizio e dal generale contesto materiale di riferimento (domicilio).

c) Dal terzo punto di vista, la sicurezza pubblica, invece, viene intesa come **finalità e fondamento** di un sistema complesso di compiti riconosciuto in capo alle **autorità** di sicurezza pubblica (art. 13 Cost.) ed alla specifica **competenza dello stato centrale** (art. 117, secondo comma, lettera d e h, Cost.). A questi obiettivi, infine, si aggiungano le disposizioni riguardanti l'esercizio dei **poteri sostitutivi** del Governo (art. 120, secondo comma, Cost.), espletabili sempre **per motivi di sicurezza pubblica**, nonché, il potere di scioglimento dei consigli regionali, ad opera del Capo dello Stato, per le identiche ragioni già esposte (art. 126 Cost.).

Alla stregua degli enunciati costituzionali esposti emerge, in prevalenza, **una dimensione della sicurezza pubblica quale interesse della collettività**, idoneo a limitare i diritti di liberà in funzione della assicurazione di un c.d. "ordinato viver civile"¹⁴.

¹² In argomento, CORSO, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino 1995, p. 439 e ss..

Sul tema si vedano anche le considerazioni di PACE, in Scialoja-Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1977, 186 e ss., secondo il quale "ogni riunione, per la mera vicinanza fisica dei componenti, reca infatti in sé la possibilità di disordine".

¹³ Si rimanda alle osservazioni di BONETTI, in *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *le Regioni*, 2002. La dissertazione si incentra sulla problematica distinzione tra sicurezza del lavoro (in relazione all'attuazione dell'art. 4 Cost.) e sicurezza sul lavoro (alla luce del collegamento con l'art. 38 Cost.).

¹⁴ Per un approfondimento sul tema: MEZZETTI, *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale: il ruolo delle autonomie territoriali*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, in particolare 90 ss.; ed anche PAJINO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini 2010, 111 ss.. Da ultimo, si veda anche BELLETTI, *La "sicurezza urbana" tra fonti statali e fonti regionali*, in GIUPPONI (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bononia University Press, Bologna 2010, 73 e ss..

Al riguardo, trova maggiormente spazio, nell'impianto complessivo del testo del '48, il **carattere oggettivo della sicurezza**, quale esigenza di pubblico interesse o, meglio, quale interesse obiettivo dello stato, dell'ordinamento e della collettività nel suo complesso.

I pericoli insiti in una declinazione della sicurezza pubblica da interesse della collettività a diritto della persona¹⁵ – già posti al centro di dibattiti stranieri e propriamente della dottrina francese degli ultimissimi anni (BURDEAU, DUHAMEL) – sembrano esser stati prontamente fuggiti dai costituzionalisti nostrani, in sede di redazione del paradigma dei principi fondamentali del nostro stato di diritto¹⁶.

3. L'amministrazione interna della pubblica sicurezza: ruoli e funzioni espletate dal Ministero dell'Interno e dalle Forze di Polizia

All'inizio del XX secolo, le carenze in tema di regolamentazione dei servizi, perpetrate dagli apparati di governo centrale, furono significativamente avvertite dalle società industriali, emergenti nel panorama europeo degli inizi del secolo.

Il rinnovato rispetto per le forze del mercato, attente ad occupare sempre maggior spazio nel mondo industrializzato, ha favorito, seppur in via mediata, la formulazione di numerosi limiti funzionali all'espansione dello stato burocratico. La predisposizione naturale dei limiti in discorso non ha tuttavia arrecato al-

cun vulnus a quel percorso teso al rafforzamento della nuova funzione regolatrice dello stato, messa a punto dagli ordinamenti europei, già a partire dalla metà del secolo scorso.

Nel nostro paese, il rafforzamento dello Stato "regolatore" ha comportato la massima trasformazione dello stato italiano, grazie alla rivisitazione ed alla disamina dei nodi strutturali del sistema pubblico, primo fra tutti quello riguardante la sicurezza pubblica, con l'obiettivo di realizzare un punto di equilibrio fra quest'ultima ed i valori descritti dalla carta costituzionale.

Ha rivestito fondamentale importanza, giacché ascrivibile ad un'epoca più recente rispetto a quella in corso, la riforma della pubblica sicurezza recata dalla **legge n. 121 dell'1 aprile del 1981**¹⁷.

Dalla lettura del testo normativo indicato è emerso l'intento del legislatore del tempo, correlato alla volontà di creare assetti organizzativi orientati ad assicurare un equilibrato dialogo tra autorità centrali ed autonomie locali, successivamente ripreso ed ampliato dalle riforme legislative degli anni novanta e dalla riforma costituzionale del 2001¹⁸.

La legge del 1981 ha ribadito il ruolo del **Ministro dell'Interno**, quale "*responsabile della tutela e della sicurezza pubblica ed autorità nazionale di pubblica sicurezza*", a cui sono stati attribuiti compiti di "*alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica ed il coordinamento delle funzioni e delle attività delle Forze di polizia*".

È stata riconosciuta, al Ministro, secondo la disciplina in parola, l'adozione dei **provvedi-**

¹⁵ Si osservi, PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, 2010, 3 e ss., nonché, GIUPPONI, *La sicurezza e le sue dimensioni costituzionali*, in VIDA (a cura di), *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bononia University Press, Bologna 2008, 275 e ss..

¹⁶ In argomento e per una recente analisi di diritto comparato si rimanda a CECCANTI, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola*, Torino 2004, 20 e ss..

¹⁷ Sull'argomento si veda GIANNINI, *Il pubblico potere*, Il Mulino, Bologna 1986, 22 e ss..

¹⁸ Si rimanda, per approfondimenti, a TROPEA, *Sicurezze e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli 2010.

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

menti per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica", redatti con l'**ausilio** dell'amministrazione della pubblica sicurezza.

Nell'ambito della struttura ministeriale, la riforma dell'81 ha istituito il **Dipartimento della pubblica sicurezza**, chiamato a provvedere in ordine:

- a) "all'**attuazione** della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica";
- b) "al **coordinamento** tecnico-operativo delle forze di polizia";
- c) "alla **direzione e amministrazione** della Polizia di Stato";
- d) "alla **direzione e gestione** dei supporti tecnici, anche per le esigenze generali del Ministero dell'Interno".

Quanto all'innovato dipartimento, esso è stato internamente ripartito in **due uffici e 9 direzioni generali**, al cui vertice è stato posto il capo della polizia, in qualità di direttore generale della pubblica sicurezza.

Una novità saliente, sul piano organizzativo, ha riguardato l'introduzione di un **piano di coordinamento e di gestione unitaria** delle forze di polizia. In questo senso, particolarmente delicata è stata la funzione attribuita al Dipartimento di pubblica sicurezza, con riferimento alla messa a punto di una serie di compiti fondamentali, in attuazione delle direttive ministeriali e soprattutto nell'esercizio delle attribuzioni di coordinamento e di direzione in materia di ordine e sicurezza pubblica. Tra queste funzioni ha occupato una posizione di primario rilievo quella volta al "*mantenimento e sviluppo delle relazioni comunitarie ed internazionali*", prima di quel momento oggetto di dibattiti ed auspici teorici, formulati nelle sedi istituzionali straniere.

Quanto al terreno occupato dalle Forze di Polizia, la legge n. 121 del 1981, ha conside-

rato parti di questa categoria non solo la Polizia di Stato ma anche l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di finanza. Rientranti, nel complesso, nell'espletamento di un novero di funzioni orientate a garantire la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, i comparti in parola sono stati ricompresi in un'**unica dimensione istituzionale**.

Nel proseguo degli anni, l'esigenza di implementare il coordinamento tra le amministrazioni pubbliche e la volontà di semplificare le relative attività, ha condotto il legislatore degli anni novanta a mettere a punto una serie di interventi tesi alla razionalizzazione, al riordino, alla riduzione e soppressione di talune figure o settori ministeriali¹⁹.

Il **decreto legislativo del 30 luglio 1999, n. 300**, su impulso della legge delega del 15 marzo del 1997, n. 59 (c.d. **Legge Bassanini**), ha decisamente inciso in ordine agli obiettivi anzidetti²⁰.

Più in dettaglio, i Ministeri, quali strutture di primo livello, a norma di legge, sono stati distinti in **dipartimenti e direzioni generali**, con la precisazione che la scelta di adottare la struttura dipartimentale avrebbe comportato, conseguentemente, la sostituzione del segretario generale con la figura del **capo di dipartimento**, posto a presidio di ciascun settore interno.

Ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 300 del '99, al Ministero dell'Interno è stato riconosciuto, in via principale, il compito di "*tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza pubbli-*

¹⁹ Si veda: TIGANO, *Organizzazione dell'ordine pubblico*, in Cavallo PERIN-POLICE-SAITTA (a cura di), *Organizzazione delle Pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Firenze University Press, Firenze 2016, 265 e ss..

²⁰ Per approfondimenti si rimanda a TORCHIA, *L'ordine pubblico: verso una funzione amministrativa europea*, in *Lezioni di Diritto amministrativo progredito*, Il Mulino, Bologna 2012, 393 e ss..

DIRITTO AMMINISTRATIVO

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

ca”, anche mediante “il coordinamento delle forze di polizia”, rimanendo ferme, per quant’altro, le disposizioni racchiuse nella legge n. 121/1981.

L’ordinamento di ciascun dicastero è stato strutturato secondo il principio di **razionalizzazione** delle strutture istituzionali, con la previsione di un’articolazione interna dipartimentale suddivisa fino ad un massimo di cinque unità.

L’attuale configurazione organizzativa del Ministero dell’Interno pone al vertice della struttura il Ministro, con il viceministro ed i sottosegretari.

Gli organi collegiali presso il Ministero sono stati individuati nel:

- Comitato nazionale dell’ordine e la sicurezza pubblica,
- e nel Consiglio di amministrazione.

Hanno trovato spazio ben **otto uffici di diretta collaborazione**, ossia:

- il Gabinetto del Ministro,
- l’Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari,
- l’Organismo indipendente di valutazione della performance,
- il Portavoce del ministro,
- l’Ufficio stampa e comunicazione,
- la Segreteria del Ministro,
- la Segreteria del viceministro e quella dei sottosegretari.

Ai sensi del **d.lgs. n. 300/1999**, il Ministero è stato suddiviso in **cinque dipartimenti**:

- Dipartimento per gli affari interni e territoriali,
- Dipartimento della pubblica sicurezza,
- Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione,
- Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile,

- Dipartimento per le politiche del personale dell’amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

In tema di pubblica sicurezze sono state introdotte, invece, **tre istituzioni commissariali** ossia:

- il Commissariato antiracket ed antiusura,
- il Commissario per le persone scomparse,
- il Commissario per le vittime di reati di stampo mafioso.

Vi sono poi due comitati:

- il Comitato di coordinamento per l’alta sorveglianza delle grandi opere,
- il Comitato unico di garanzia ai sensi della legge 4 novembre 2010, n. 183.

Del pari, ai fini del contrasto di specifici fenomeni criminali, sono stati istituiti **tre osservatori**, vale a dire:

- l’Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive,
- l’Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori,
- l’Osservatorio nazionale sui furti di rame.

Da ultimo, incisive novità in tema di sicurezza ed ordine pubblico sono state introdotte dalla legge delega del 7 agosto 2015, n. 124, c.d. (**legge Madia**).

In primis, il processo di **riorganizzazione ed ammodernamento** recato dall’impianto normativo in discorso ha riguardato le forze di polizia, chiamate a gestire anche in forma associate taluni servizi strumentali. A tal fine è stata prevista l’istituzione del **numero unico europeo “112”** su tutto il territorio nazionale, il cui coordinamento è stato affidato ad apposite centrali operative poste a livello regionale²¹.

²¹ Per una disamina attenta in ordine alla riforma c.d.

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

Merita di essere evidenziato, in tal contesto, il dato per cui, con disposizioni di chiusura, la legge delega ha operato due importanti precisazioni con riferimento alle **Regioni a statuto speciale ed alle province autonome**.

Più in dettaglio, la legge in esame ha ritenuto di dover lasciare **immutate** le attribuzioni dei Corpi forestali, anche per quanto riguarda le eventuali funzioni di pubblica sicurezza e polizia giudiziaria, facendo salve le eventuali determinazioni organizzative da assumere con apposita normativa di attuazione dei rispettivi statuti.

In secondo luogo, sono state mantenute integre le funzioni dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome in materia di funzioni prefettizie, che restano regolate dagli statuti e dalle norme di attuazione.

Importante novità, inoltre, è stata rivestita dal riordino delle funzioni di polizia in materia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare ed in campo agroalimentare.

La riorganizzazione ha coinvolto, in termini considerevoli, il **Corpo forestale dello Stato**, chiamato a rivestire tipici compiti di polizia oltre a quelli tradizionali di lotta agli incendi boschivi.

La razionalizzazione dei costi ha portato a muoversi lungo tale direzione di fondo, generando, in conclusione, **l'assorbimento** del Corpo forestale dello Stato in una forza di polizia, con salvaguardia dei livelli retributivi. Parimenti, per ciò che riguarda il Corpo dei Vigili del fuoco, le sue funzioni sono state distribuite valorizzando la distinzione tra personale permanente e personale volontario. Anche per le forze pubbliche disposte in mare si

è registrata la soppressione e la modifica di ruoli e qualifiche giù esistenti, con correlativa eliminazione di duplicazioni organizzative, sia logistiche che funzionali e contestuale ottimizzazione delle risorse meccaniche e tecniche già esistenti²².

In ordine alla regolarità ed alla legittimità del decreto governativo – attuativo – della delega di cui all'articolo 8 della legge n. 124/2015, in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato; **il Consiglio di Stato**, chiamato ad esprimersi in sede consultiva nei confronti del suddetto decreto (n. 177 del 19 agosto 2016), ha posto un problema di carattere disciplinare legato al concorso di più soggetti nel mantenimento dell'ordine della sicurezza pubblica.

Invero, secondo il Supremo Consesso: *“il fatto stesso che il nostro sistema non conosce, per le funzioni di polizia giudiziaria, una specifica competenza di una forza di polizia rispetto a un'altra, ha portato alla necessità di determinare la concorrente attività di questi soggetti, affrontata sotto due punti di vista: la razionalizzazione della loro presenza sul territorio attraverso l'ottimizzazione della loro attività funzionale, adoperando, in entrambi i casi, il termine gravitazione”*.

I giudici amministrativi hanno evidenziato, inoltre, la finalità sottesa alla disciplina governativa e posto in luce il dato per cui lo schema di decreto legislativo abbia mirato proprio a realizzare una riorganizzazione/modernizzazione delle Forze di Polizia, al fine di ottimizzarne le risorse e le professionalità, già presenti nei due Corpi.

Madia, si vedano MATTARELLA, *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna 2017; nonché ESPOSITO-LUCIALI-ZOPPOLI, *La riforma nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino 2018.

²² Si veda GIANI, *L'organizzazione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, a cura di SCOCA, Giappichelli, Torino 2017, 120 e ss.

4. *L'amministrazione di pubblica sicurezza a livello decentrato: le mansioni attribuite al Prefetto ed al Questore Provinciale*

Nella storia dell'amministrazione italiana, le riforme che hanno ridisegnato il profilo complessivo delle autorità pubbliche locali hanno contribuito anche a modificare le attribuzioni, l'organizzazione dell'ufficio, nonché, la veste e la funzione complessiva del **Prefetto** e del **Questore Provinciale**²³.

Nel solco di tale percorso evolutivo, teso a rimodellare i ruoli ed i compiti degli organi di governo periferici, ha rivestito un ruolo cruciale la Costituzione Repubblicana. Il testo in discorso ha avuto il pregio di introdurre un modello di stato basato sul **pluralismo autonomistico**, favorevole al riconoscimento di nuovi enti ed autorità, dotati di una soggettività giuridica distinta da quella dello Stato. Proprio a seguito della rinnovata ridefinizione complessiva del rapporto tra centro e periferia, è emersa l'importanza del ruolo del Prefetto, in grado di assicurare la presenza unitaria e coordinatrice dello Stato in un tessuto istituzionale articolato e prevalentemente disarmonico²⁴. Tale funzione è stata favorita dalla sua collocazione istituzionale e dalla sua attività incentrata su realtà territoriali cruciali nell'incontro tra centro e periferia, nonché, dal ruolo primordiale attribuitogli, quale "rappresentante del potere esecutivo nella provincia". Inoltre, l'attuazione delle Regioni, all'inizio degli anni '70, ha incentivato tale processo di trasformazione dello Stato, favorendo l'affermazione di enti locali dotati di poteri nuovi ed in parte delegati dagli apparati di governo centrale. In tale contesto e

con il trasferimento di competenze dallo Stato alle autorità decentrate, l'Autorità prefettizia ha saputo dimostrare piena capacità di adattamento, facendo riemergere l'originaria attitudine a rappresentare il governo presso le sedi istituzionali locali.

Il Prefetto è divenuto, in quell'arco temporale, il centro di riferimento delle situazioni di emergenza (terrorismo e lotta alla mafia), nonché, il mediatore dei conflitti sociali oltre che il consigliere tecnico, specialmente dei comuni minori, nel caso in cui fosse lo stesso Stato a segnalare profili disfunzionali maturati in capo agli apparati di governo locale²⁵.

Il nuovo equilibrio istituzionale ha provocato il superamento del consolidato assetto degli uffici statali periferici nella provincia per attribuire ad un'unica figura, **rappresentante dello Stato**, le funzioni di **organo di riequilibrio tra il centro ed il sistema periferico**, in attuazione del principio di cooperazione e nel rispetto di quello della omogeneità delle prestazioni.

Fino ad allora, gli unici referenti giuridici scrutinabili in sede di analisi delle funzioni prefettizie erano rintracciabili all'interno del t.u. com. prov. del 1934 ed, in particolare, all'interno dell'articolo 19 che, insieme a diverse altre disposizioni della stessa legge, identificava il ruolo istituzionale di tale organo come "**il rappresentante del potere esecutivo nella provincia**", con un fascio di rilevanti attribuzioni in materia di amministrazione locale. La legge n. 121 del 1981 ha riproposto, più tardi, la nota bipartizione tra centro e periferia. A livello locale ha mantenuto stabile l'esercizio simultaneo delle funzioni del Prefetto e del Questore; precisando,

²³ Si rimanda a SCOCA, *I modelli organizzativi*, in AA.VV., *Diritto Amministrativo*, Giappichelli, Torino 2019.

²⁴ In argomento: CAMMELLI, *L'ufficio territoriale del governo*, in PAJNO-TORCHIA (a cura di), *La riforma del governo*, Il Mulino, Bologna 2011, 165 e ss..

²⁵ Si osservi, in tal senso, CASSESE, *Gli uffici territoriali del governo nel quadro della riforma amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, 850 e ss..

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

tuttavia, che il "Prefetto ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia". In funzione di siffatti compiti, sarebbe stato doveroso, da parte del Questore, trasmettere tempestivamente tutte le informazioni opportune e "su tutto quanto abbia comunque attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella provincia". Il Questore manteneva, nel contesto sostanziale in parola, competenze qualitativamente differenti, attinenti, precipuamente, "ad attività di carattere tecnico-operativo relativamente ai servizi di ordine e sicurezza pubblica, di cui avrebbe conservato la direzione, il coordinamento e la responsabilità". Ai sensi di legge, il Questore ed i funzionari preposti ai commissariati di polizia andavano annoverati tra le autorità locali di pubblica sicurezza²⁶.

Con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento delle autonomie locali previsto, in conformità alla Costituzione, dalla legge dell'8 giugno 1990, n. 142, si è messa a punto la complessiva formale abrogazione di quell'apparato normativo divenuto, per l'appunto, desueto attraverso la promulgazione del **t.u.e.l., con d.lgs. 18.8.2000, n. 267**²⁷.

Più in dettaglio, le riforme succedutosi negli anni novanta hanno reso possibile la ricomposizione e l'armonizzazione della Repubblica, contemperando e coordinando gli interessi della componente periferica e quelli del centro. A tal fine e con il **decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300**, che si è fatto carico di tale ambizione, si è realizzata una ricomposizione tra autorità pubbliche ed una

trasformazione delle Prefetture in "uffici territoriali del governo", nei quali concentrare "tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato"²⁸.

Quasi contestualmente ed a titolo esemplificativo, l'articolo 10 della legge n. 131 del 2003 ha previsto, qualche anno più avanti, che in ogni Regione a statuto ordinario, il Prefetto, preposto all'ufficio territoriale del governo, "è tenuto a svolgere le funzioni di rappresentante dello stato per i rapporti con il Sistema delle Autonomie, nonché, a garantire il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio e la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le finalità di cui agli articoli 123 e 127 della Cost."

Tuttavia, nell'esercizio della delega di cui all'art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, con il d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287, si è provveduto, in proseguo di tempo, a definire l'ordinamento degli uffici territoriali del Governo.

In primis, all'interno dell'art. 1, 2 comma, d.P.R. 287/2001, sono stati previsti quelli di:

- supporto alle potestà proprie del Prefetto in materia di rappresentanza generale del governo,
- coordinamento delle Pubbliche Amministrazioni statali sul territorio,
- tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica,
- protezione civile, di difesa civile e di collaborazione con le regioni e gli enti locali,
- nonché quelli connessi alle funzioni di commissario del governo esercitate presso l'ufficio del capoluogo regionale.

La maggiore novità introdotta dal Decreto ha riguardato, tuttavia, **l'istituzione delle**

²⁶ Su tale profilo, si osservi MEOLI, *Prefetto*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino 1996, 390 e ss..

²⁷ Si rinvia a LEGA, *Prospettiva di riordino dell'amministrazione periferica dello stato: il valore aggiunto dell'U.T.G.*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 2000, 77 e ss..

²⁸ Si veda MARSILIO, *La riforma dell'amministrazione periferica dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 200 e ss..

Conferenze Permanenti (provinciali e regionali), previste dal comma 2 dell'articolo 11 del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999 e compiutamente disciplinate dagli artt. 4 e 5 del d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180.

Finalità precipua dell'istituto in discorso è stata quella di garantire, oltre al **raccordo** dell'attività amministrativa delle strutture periferiche dello stato, **l'attuazione del principio di leale collaborazione** tra lo stato e le autonomie territoriali.

In tal contesto, il Prefetto è stato chiamato ad assolvere una **funzione di amministrazione generale e coordinamento complessivo**²⁹.

Nella sede in discorso, la Prefettura ha ritrovato la dimensione privilegiata presso cui meditare e tentare di ricondurre a compensazione i possibili conflitti sorti a livello locale. Il Prefetto è stato investito del compito di promuovere intese, con l'obiettivo di assicurare agli enti una partecipazione fattiva al tavolo di concertazione della Conferenza permanente, che, infatti, è stata investita di un potere di intervento.

In siffatto contesto evolutivo si è imposto, tuttavia, per volere del Governo, l'intervento normativo delegato n. 29 del 2004, che ha integralmente sostituito l'articolo 11 del d.lgs. n. 300 del '99.

La novella in discorso ha provveduto ad attribuire alla Prefettura il coordinamento dell'attività amministrativa delle strutture periferiche dello stato, nonché, l'eliminazione dell'accorpamento funzionale e logistico degli Uffici periferici nell'ambito dell'Ufficio territoriale di governo, già previsto dal menzionato articolo 11. Per effetto di tali disposizioni la Prefettura ha perduto quindi *"tutte le attri-*

buzioni dell'amministrazione periferica dello stato non espressamente conferite ad altri uffici", ma ha assunto il pieno *"esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello stato"*, al fine di garantire, in un sistema policentrico e ad ampia autonomia, **la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali**³⁰.

Orbene, se con l'art. 11 del d.lgs. 300/1999, nella sua formulazione originaria, si era conseguita una formulazione solo nominalistica delle Prefetture in *"Uffici territoriali di governo"*, il nuovo testo della disposizione muove proprio da tale piano nominalistico, ripristinando, accanto a quella di *"Ufficio territoriale di governo"*, l'originaria denominazione di Prefettura, ribadendo che tale ufficio *"ferme restando le proprie funzioni, assicura l'esercizio coordinato dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello stato e garantisce la leale collaborazione di detti uffici con gli enti locali"*.

Invero, già dalle novità introdotte dalla riforma del titolo V della Costituzione era emersa la necessità di un forte ruolo di **raccordo, di interazione e collaborazione** con il sistema delle autonomie locali, finalizzato ad assicurare agli enti locali strumenti di effettiva garanzia delle rispettive sfere di attribuzione non soltanto nei confronti dello Stato, ma soprattutto nei confronti degli stessi enti autonomi di pari o di diverso livello territoriale e nei loro reciproci rapporti³¹.

In coerenza con tale esigenza, il regolamento di attuazione del nuovo articolo 11,

²⁹ Si osservi LUCCHETTI, *L'istituto prefettizio tra Prefettura e Ufficio territoriale del Governo. Una riforma a partitura incompleta?*, in *Nuova Rassegna*, 2003, 121 e ss..

³⁰ Si vedano ROMANO-SEMPREVIVA, *Prime note sulla costruzione degli U.T.G.*, in *Itinerari interni*, 2001, n. 2, 57 e ss..

³¹ Si osservi D'AURIA, *il Ministero dell'Interno*, in *La riforma del governo*, in PAJNO-TORCHIA (a cura di), *Il Mulino*, Bologna 2000, 210 e ss..

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

approvato con **d.P.R. 3 aprile 2006, n 180**, ha rivisitato le precedenti norme regolamentari adeguandole alle novità legislative nel frattempo intervenute.

In particolare, a capo della Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo è stato posto il Prefetto, il quale, nell'adempimento delle proprie funzioni, è stato investito del compito di interagire con una Conferenza Provinciale Permanente, che egli stesso presiede e di cui fanno parte i responsabili delle strutture amministrative periferiche statali, poste a livello provinciale e locale.

In tal contesto, le funzioni che la Prefettura è deputata a svolgere consistono nel:

- coordinamento dell'attività amministrativa degli uffici periferici dello stato,
- nella cooperazione degli uffici periferici con i diversi livelli di governo esistenti sul territorio.

Più in dettaglio, il Prefetto è stato investito del potere di **stimolare** gli interventi dello Stato in ordine all'adozione di provvedimenti volti ad evitare gravi pregiudizi in capo alla cittadinanza nella fase di erogazione dei servizi pubblici essenziali.

È stato legittimato, in tal contesto, ad intervenire direttamente, in caso di urgente bisogno, su autorizzazione del Ministro dell'Interno, informandone successivamente il Presidente del Consiglio dei Ministri³².

Del pari, sempre in tema di interventi tesi a sopperire a lacune o carenze dell'ordinamento in presenza di avvenimenti e di esigenze di interesse pubblico, è stata introdotta la **potestà di ordinanza**³³.

I presupposti di esercizio di siffatto potere sono stati individuati:

- **nell'“urgenza”**,
- **nella “grave necessità pubblica”**.

Il più ampio potere di ordinanza di necessità è quello riconosciuto dall'art. 2 del r.d. 18.6.1931, n. 773, il quale, ha disposto che, *“laddove necessario per salvaguardare l'ordine o la sicurezza pubblica e nel caso in cui ricorra l'impossibilità di attivare tempestivamente i rimedi ordinari, il Prefetto può adottare i provvedimenti ritenuti indispensabile nel caso concreto”*³⁴.

Ed ancora, sempre in tema di sicurezza pubblica, l'articolo 13, racchiuso nella legge 121 del 1.4.1981, sempre in vigore, come il precedente dato evocato, ha definito il Prefetto *“autorità di provinciale di pubblica sicurezza”*, conferendogli **“la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, nonché la potestà di sovraintendere all'attuazione delle direttive emanate in materia”**.

Specularmente, l'articolo 14 della stessa legge n. 121 ha attribuito anche al Questore la qualifica di **“Autorità provinciale di pubblica sicurezza”**, conferendogli il titolo di **capo dell'ufficio della Polizia di Stato provinciale**, nonché, i compiti di **cura, coordinamento e direzione** della sicurezza pubblica.

Al Questore, inoltre, sono stati garantiti una serie di interventi tesi alla repressione dei reati, alla garanzia dell'ordine democratico ed alla tutela dei diritti dei minori.

Dal quadro normativo indicato emergono i termini del rapporto tra Prefetto e Questore:

³² Per un quadro esaustivo sull'argomento rinvia a MIDENA, *Amministrazione statale periferica*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, I, Giuffrè, Milano 2006, 260 e ss..

³³ Così, SCIULLO, *Alla ricerca del centro. Le trasformazioni in atto nell'amministrazione statale italiana*, Il Mulino, Bologna 2000, 112 e ss..

³⁴ Illuminanti, in tal senso, le riflessioni recate da CASSESE, in *Centro e periferia in Italia. I grandi tormenti della loro storia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 590 e ss..

- al primo ne spetta **la responsabilità politica**, connessa alla scelta del provvedimento da adottare in relazione agli effetti che esso può avere nell'ambito locale e rispetto alle linee della politica governativa;
- in capo al Questore si annida, invece, **la responsabilità tecnica-operativa** della medesima attività, dovendo egli provvedere all'attuazione del provvedimento prescelto.

Le riforme degli ultimissimi anni, protese alla razionalizzazione dei costi ed al contenimento della spesa pubblica, hanno inciso profondamente sull'architettura anche dell'Organo prefettizio.

Per le Prefetture, infatti, è stata prevista una **razionalizzazione della rete organizzativa** ed una revisione delle competenze, al fine di una loro progressiva riduzione numerica.

La riorganizzazione è stata mirata a rivedere le strutture e le funzioni in modo da renderle meno costose e più snelle, evitando sprechi di risorse.

In tale direzione, la legge 124 del 2015 ha previsto, con disposizione densa di significato, che le Prefetture si trasformino da **Ufficio territoriale di Governo ad Ufficio territoriale dello Stato**.

Al Prefetto, in questa nuova veste, è stato riconosciuto un ruolo centrale:

- **di direzione, coordinamento, controllo ed anche di tipo sostitutivo** nei riguardi dei dirigenti degli uffici tenuti, nel nuovo e più ampio Ufficio territoriale dello Stato, ad assicurare la migliore erogazione di servizi pubblici essenziali in capo ai cittadini³⁵.

³⁵ Si veda, per un'analisi compiuta sull'argomento, FERRARA, *La riorganizzazione delle funzioni pubbliche, tra principio di principio di sussidiarietà e principio di efficienza*, in *Federalismi.it*, 2015, 20.

5. La competenza del Sindaco in materia di sicurezza urbana ed il potere di ordinanza

Nel sistema governativo decentrato e, in particolare, nell'organigramma interno a ciascun Comune, il Sindaco è l'organo politico di vertice dell'amministrazione.

È stato definito dall'**articolo 50 del TUEL**, il "**responsabile dell'amministrazione Comunale**".

Soprattutto a partire dall'introduzione dell'elezione diretta, disposta dall'intervento normativo del 25 marzo 1993, n. 81, il Sindaco ha assunto la veste di vero e proprio punto di riferimento per la comunità locale, divenendo l'istituzione in cui i cittadini ripongono la propria fiducia e a cui sovente indirizzano le proprie istanze³⁶. La stessa natura monocratica ha consentito, allo stesso soggetto, di assumere decisioni in modo diretto, agevolando l'indagine sul responsabile dell'azione amministrativa³⁷.

Per ciò che concerne le tradizionali funzioni del Sindaco in materia di pubblica sicurezza, esse risalgono al periodo pre-repubblicano³⁸.

Già il Testo Unico delle leggi sugli Enti locali del 1915 ne contemplava funzioni e poteri. Gli artt. 150 e 217 disponevano la possibilità per i Comuni di adottare regolamenti in materia di sicurezza e polizia locale. Contestualmente, l'articolo 150 incaricava il Sindaco, in qualità di "ufficiale del governo" di

³⁶ Per un'analisi storico-giuridica sulla figura del Sindaco, si veda VESPERINI, *Il Sindaco nell'Italia unitaria*, 2007, in www.irpa.eu.

³⁷ Per un'analisi completa sulla tematica, SATTA, *Ordine e ordinanza amministrativa*, in *Enc. Giur.*, Roma 1990, XXV; MIGLIARESE, *Ordinanze di necessità*, in *Enc. giur.*, Roma 1990, XXIV; VIRGA, *L'amministrazione locale*, Milano 1991, 138 e ss..

³⁸ Si rimanda a CHITI-B.G. MATTARELLA, *La sicurezza europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2008, 305 e ss.; NAPOLITANO, *L'ordine pubblico*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2012, 40 ss..

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

provvedere “nell’interesse della pubblica sicurezza e dell’igiene pubblica”.

L’articolo 151 aggiungeva, a quello che pareva essere un potere ordinario di ordinanza, anche un potere “straordinario” di adottare provvedimenti “contingibili ed urgenti di sicurezza pubblica, in attuazione dei regolamenti di edilizia e polizia locale, nonché, in materia di igiene pubblica”. Tali funzioni e poteri furono per lo più confermati nel Testo Unico di pubblica sicurezza, Regio Decreto del 18 giugno 1931, n. 773.

Il TULPS ha previsto, in tema di sicurezza locale e in un’ottica evolutiva rispetto a quanto già previsto in passato, **nuovi e significativi poteri a vantaggio dei Sindaci**³⁹.

L’art. 1 infatti, ha conferito al vertice dell’amministrazione comunale, la qualifica di “autorità di pubblica sicurezza”, chiamato a svolgere le proprie funzioni sotto il controllo del Prefetto, il quale, “*sentito il parere del consiglio provinciale sanitario o dell’ufficio del genio civile, può anche annullare i provvedimenti del Sindaco, contrari alle esigenze di ordine e sicurezza pubblici*”. Anche nel proseguo degli anni ed in particolare nella disciplina recata dalla legge del 1.4.1981, n. 121, il Sindaco ha continuato a mantenere un ruolo di prim’ordine in materia di sicurezza pubblica⁴⁰.

Le disposizioni sul nuovo ordinamento dell’amministrazione della pubblica sicurezza hanno rimarcato quanto statuito dal TULPS

circa la sua qualifica di autorità locale di pubblica sicurezza e quale ufficiale di governo, laddove in Comune non siano stati istituiti commissariati di polizia (art. 15).

A ben guardare, la legge sull’ordinamento delle autonomie locali (8 giugno 1990, n.142), all’articolo 38, ha riformulato la disciplina prevista dagli articoli 150 e 151 del TU degli Enti locali del 1915, prevedendo, in capo al Sindaco, il potere di emanare regolamenti “*in materia di ordine e sicurezza pubblica, sanità e igiene pubblica*”. Lo stesso articolo, al comma 2, ha consentito al Sindaco, quale ufficiale di governo, di adottare, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, “*provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità, igiene, edilizia e polizia locale, al fine di intervenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità dei cittadini*”. Caratteristica di tali provvedimenti è quella di **non avere un contenuto predeterminato**, ma di trovare nella legge autorizzativa soltanto l’indicazione dei presupposti di **necessità ed urgenza**, ed il fine: **tutela dell’ordine pubblico**⁴¹.

Viene in tal modo confermato **lo strumento dell’ordinanza sindacale** come elemento utile per consentire all’Amministrazione di provvedere – rapidamente – ad evenienze per le quali non sia possibile dettare, in via preventiva, un’apposita normativa; con l’ulteriore limite, ovviamente, di non poter emanarle nei casi in cui non vi sia una particolare urgenza⁴².

³⁹ Si osservi SCOTTI, *Una nuova identità alla polizia locale per contribuire al bisogno di sicurezza*, in *Guida al diritto*, 2008, n. 21, 11 e ss.; nonché SILVESTRI, *Sicurezza pubblica: un nuovo modello per superare le contraddizioni del sistema*, in *Guida al diritto*, 2008.

⁴⁰ Si osservi FERRONI, *Le politiche di sicurezza urbana: l’evoluzione normativa e la sfida dell’integrazione*, in *La sicurezza urbana: dalla pratica alla teoria, dalla teoria alla pratica*, 95 e ss.; nonché CAIA, *L’amministrazione della Pubblica Sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi*, Bologna University Press, Bologna 2017.

⁴¹ In argomento: CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell’amministrazione*, in AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Milano, Giuffrè, 2008, 155 e ss.; MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza, tra storia e diritto*, in VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2009, 133 ss.; nonché CARDONE, *La normalizzazione dell’emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino 2011.

⁴² Si rimanda a ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sinda-*

Con l'avvio del processo di forte decentramento amministrativo, iniziato con le leggi 15 marzo 1997, n. 59, e proseguito il 15 maggio 1997, con la legge n. 127 (c.d. "Bassanini"), il Sindaco ha acquisito marcate competenze in materia di sicurezza locale.

Com'è facilmente evincibile e per quanto di maggior interesse, il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000), successivamente modificato dall'intervento normativo di cui all'articolo 6 della legge 23 maggio 2008, n. 92, ha contemplato in ben tre norme il potere di ordinanza del Sindaco. Trattasi di provvedimenti "contingibili ed urgenti", dunque riconnessi alla **imprevedibilità** ed alla **necessarietà** di un intervento immediato e ad effetti temporanei, secondo i parametri ben esaminati e definiti da dottrina e giurisprudenza⁴³.

L'ordinanza⁴⁴ è sicuramente uno degli strumenti più forti adottabili dal Sindaco **per garantire la sicurezza nella propria comunità locale**⁴⁵:

cali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti e limiti, 110 e ss.; TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2010, 155 e ss.; nonché, NOBILE, *Le ordinanze del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, 13 e ss., PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, nota per il gruppo di Astrid su *Sicurezza e Sicurezze*, 2009.

⁴³ Si rimanda a: MELONI, *Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in AA.VV., *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Ancititalia, Roma 2009, 55 e ss.. Ed ancora, ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene, Napoli 2009; ITALIA, *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Giuffrè, Milano 2010, 10 e ss..

⁴⁴ Sia consentito il rinvio a GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati. Nota a sent. Cons. St., V, 31-1-1948, n. 76*, in *Giur. compl. cass. civ.*, vol. XXVII, 1948, 388 e ss..

⁴⁵ Si osservi: CARRER, *Le ordinanze dei sindaci e la scorciatoia della Corte*, nonché PARISI, *Dimenticare*

- ai sensi dell'art. 50, comma 5, del T.U.E.L., il primo cittadino, in qualità di rappresentante dell'autonomia locale, può far ricorso al **potere straordinario di ordinanza** "in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale", nonché, al fine di "superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della viabilità urbana".

- una seconda tipologia di ordinanze, di maggior rilievo, anche in virtù della natura degli interessi coinvolti, è quella prevista dall'art. 54 del T.U.E.L. che, nell'individuare le attribuzioni spettanti al Sindaco nelle funzioni di competenza statale, al quarto comma ha previsto che esso "quale ufficiale del Governo può adottare provvedimenti contingibili ed urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana".

I poteri conferiti sono apparsi, anche in questo caso, assai ampi, tanto nei presupposti legittimanti, quanto nelle relative modalità di esercizio.

- la terza norma attributiva di poteri di ordinanza sindacale è espressa dal successivo **comma 6 del medesimo art. 54**.

In questo caso, il potere straordinario è stato, dal punto di vista dei presupposti, meglio inquadrato e limitato ai casi di emergenza "connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico ovvero a particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana"⁴⁶.

Zagrebel'sky? *Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sentenza 115/2011*, entrambi in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

⁴⁶ Per approfondimenti sull'argomento: CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità ed urgenza*,

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

Approfondimento:

Sul piano degli effetti, è stato previsto che il sindaco possa, con provvedimento contingibile ed urgente, modificare anche gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici e – previa intesa con le altre amministrazioni interessate – gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio.

Va aggiunto che la previsione in discorso ha subito suscitato una serie di problemi⁴⁷.

Invero, da un lato la straordinarietà del potere e, dunque, la stretta correlazione con una situazione emergenziale non ha rappresentato più la caratteristica precipua del nuovo istituto, ed ha acquistato, al contrario, i caratteri propri di un generale potere provvedimentale, finalizzato ad una tutela ordinaria di determinati interessi pubblici.

Esso, quindi, per un verso, si è mostrato slegato dai requisiti della contingibilità e dell'urgenza, per altro, è rimasto ancorato ad un potere, al pari di quello contingibile e urgente, non predeterminato dalla legge sul piano contenutistico⁴⁸.

In sede giurisprudenziale (dal 2008 al 2011) si sono succedute ben 61 sentenze del giudice amministrativo, oltre a quelle del giu-

dice ordinario nei casi di potere amministrativo che abbia inciso sui diritti individuali. In ben 40 pronunce è stata annullata/sospesa l'ordinanza impugnata, a conferma della delicatezza della problematica nonché delle ricadute sul piano della legalità e del rispetto dei diritti individuali che aveva determinato il novellato art. 54 del TUEL⁴⁹.

⁴⁹ Sul nuovo strumento "ordinario" (non contingibile ed urgente) alcuni, nella recentissima scienza giuridica, si interrogano sulla sua costituzionalità, facendo riferimento sia allo spettro della sent. Corte cost. n. 115/2011, pur se in riferimento ai poteri del sindaco quale ufficiale di governo, sia alla sent. Corte cost. n. 196/2009. Nella prima sentenza richiamata rileva, in particolare, l'affermazione del considerando in diritto n. 6: «Si deve, in conclusione, ritenere che la norma censurata, nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del Governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti – pur non attribuendo agli stessi il potere di derogare, in via ordinaria e temporalmente non definita, a norme primarie e secondarie vigenti – viola la riserva di legge relativa, di cui all'art. 23 Cost., in quanto non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge»; si osserva come, nel caso del nuovo art. 50, co. 7 bis, Tuel, si precisino i fini, si diano dei casi esemplificativi come anche un limite temporale oltre alla necessaria partecipazione dei destinatari attraverso la comunicazione. Nella seconda sentenza richiamata, invece, rileva sia la scelta della Corte di decidere con un'unica sentenza i due giudizi di legittimità e di conflitto di attribuzione (a denotare la doppia anima della sicurezza come "integrata" ed "urbana") e l'osservazione sulla difficile delimitazione della materia: «È opportuno premettere che il presente giudizio prescinde da una valutazione del merito del decreto impugnato ed in particolare dal profilo concernente l'ampiezza della definizione del concetto di «sicurezza urbana» in relazione ai suoi potenziali riflessi sulla sfera di libertà delle persone». C. RUGA RIVA-B. BISCOTTI-P. RONDINI-R. CORNELLI-A. SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo multidisciplinare sul c.d. Decreto Minniti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, disponibile al link <http://www.penalecontemporaneo.it/d/5549-la-sicurezza-urbana-e-i-suoi-custodi-il-sindaco-il-questore-e-il-prefetto>.

Giuffrè, Torino 1990, 306 e ss.; CERASE, voce *Ordinanze di urgenza e necessità*, in Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2006, 3985 e ss..

⁴⁷ BONETTI, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, in *Le regioni*, 1, 2010; CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità ed urgenza*, Giuffrè, Milano 1990; nonché, NAPOLITANO-ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico. Teorie, applicazioni, limiti*, Il Mulino, Bologna 2009.

⁴⁸ Si osservi, in discorso, SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna 2004; BATTISTELLI-LUCIANETTI, *La sicurezza urbana tra politics e policy*, in PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, 75 e ss..

In tale contesto, il passaggio “dall’incolumità dei cittadini” (recato dalla primigenia formulazione dell’art. 54 t.u.e.l.) “alla incolumità pubblica” ma soprattutto alla “sicurezza urbana”, ha recato con sé maggiore indeterminatezza in ordine ai presupposti fondanti l’utilizzo dello strumento in discorso.

In tal contesto, **la sentenza n. 115/2011**, ha rappresentato sicuramente un punto fermo in ordine ai profili di ammissibilità dello strumento in questione ed, al contempo, ha suggellato il completamento di quel processo di “avvicinamento” della **Corte Costituzionale** alle posizioni assunte nel tempo dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa, già avviato anni prima⁵⁰.

Orbene, l’orientamento espresso era già “in nuce” nella sentenza n. 196/2009 concernente il conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Provincia Autonoma di Bolzano, laddove la materia della “sicurezza urbana” era stata circoscritta alla prevenzione e repressione dei reati (con esclusione, pertanto, alle funzioni di polizia amministrativa locale ex art. 117, comma 2, let. h) della Carta, di competenza delle Regioni e delle Province autonome), lasciando intravedere il possibile problema della sussistenza di una riserva di legge nello specifico settore.

Tale sentenza ha avuto il pregio, tuttavia, di chiarire che **le ordinanze non inquadrabili tra quelle contingenti ed urgenti debbano considerarsi provvedimenti amministrativi e, pertanto, debbano rispettare i principi di legalità sostanziale**⁵¹.

⁵⁰ Si rinvia, per completezza a MORBIDELLI, *Delle ordinanze libere a natura normativa*, in *Diritto amministrativo*, 2016, fasc. 01-02, 33 e ss., nota 10.

⁵¹ BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia “sicurezza” conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2007, 124 e ss..

Secondo la Consulta *deve sussistere, quindi, una norma attributiva del potere di ordinanza e il suo esercizio non può essere totalmente libero, in una visione “sostanziale” della legalità che richiede una preventiva definizione delle modalità di esercizio del potere stesso.*

È evidente che la sentenza n. 115/2011 abbia sostanzialmente recepito gli indirizzi già presenti in dottrina, avversi al potere “ordinario” di ordinanza da parte dei Sindaci e ricostruito, altresì, in un’ottica “unitaria”, la riserva di legge relativa per le prestazioni patrimoniali e personali.

In particolare, la Corte pare far propria l’idea della “distinzione”, ravvisando nella riserva di legge un vincolo legislativo più pregnante della definizione del contenuto e delle modalità del provvedere consequenziale al principio di legalità sostanziale.

È per siffatte ragioni, infine, che in prosieguo di tempo si è assistito ad una progressiva “normalizzazione” delle eccezionalità, sulla scorta delle coordinate ermeneutiche citate e nell’intento complessivo di ricondurre entro confini certi l’esercizio del potere di ordinanza.

6. Le forme di coordinamento tra i diversi livelli di governo ed i c.d. patti per la sicurezza

Le esigenze di coordinamento in materia di politiche della sicurezza sono state affrontate, nel corso degli anni, mediante diversi punti di vista.

Già la legge n. 121 del 1981, all’interno dell’articolo 15, nel prevedere una riorganizzazione complessiva della pubblica sicurezza, aveva previsto, sul piano strutturale, che le autorità provinciali di pubblica sicurezza sollecitassero “*la collaborazione delle amministrazioni locali*” e *mantenessero i rapporti con i sindaci dei rispettivi comuni*”⁵². In senso

⁵² In argomento, PUPO, *Gli accordi organizzativi fra*

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

analogo, la legge n. 65/1986 ha stabilito la collaborazione della polizia municipale con le forze di polizia dello stato, *“previa disposizione del sindaco quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità”*.

Più in generale, era prevista la possibilità, per il Prefetto, di invitare a partecipare alle riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica anche *“i responsabili degli enti locali interessati ai problemi da trattare”*⁵³.

In proposito, la progressiva importanza assunta da tale sede di coordinamento ha spinto il legislatore a modificare la composizione originaria del Comitato, inserendovi stabilmente anche il sindaco del comune capoluogo e il Presidente della provincia. In tal modo, con tutta evidenza, si è voluto sottolineare il **rilievo** assunto dai vertici degli esecutivi provinciali e comunali, dotati di legittimazione popolare diretta, alla luce della loro elezione da parte delle comunità di riferimento⁵⁴.

Successivamente, con particolare evidenza a partire dagli anni '90, si sono però affermate anche **forme sostanzialmente consensuali di collaborazione** tra forze di polizia e amministrazioni territoriali per la gestione della sicurezza in ambito locale.

pubbliche amministrazioni, tra applicazione dei principi codicistici e configurabilità di un potere (amministrativo) di recesso unilaterale, in Diritto e Diritti – Rivista giuridica elettronica, pubblicata su Internet all'indirizzo <http://censura.diritto.it/docs/35958-gli-accordi-organizzativi-fra-pubbliche-amministrazioni-tra-applicazione-dei-principi-codicistici-e-configurabilita-di-un-potere-amministrativo-di-recesso-unilaterale>, 2014.

⁵³ Per la tendenza comune al coordinamento si veda: FRANCHINI-VESPERINI, *L'organizzazione*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, CASSESE (a cura di), Giuffrè, Milano 2012, 112 e ss..

⁵⁴ Per una ricostruzione delle tendenze di riforma in materia di sicurezza (nazionale), parlando in particolare delle nuove funzioni degli organi di governo e di polizia locale: MAZZAMUTO, voce *Ordine e sicurezza pubblica (servizi d'informazione)*, in CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, 1997.

Hanno trovato spazio **i piani coordinati di controllo** sul territorio ma, soprattutto, **protocolli di intesa, gli accordi e i patti**.

Fondamentale, in questo senso, quanto previsto dal **d.p.c.m. del 12 settembre 2000**, in base al quale, *“lo stato, le regioni e gli enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive competenze, al perseguimento delle condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione e alla convivenza nel rispetto della legalità”*.

Tuttavia, nonostante il tentativo di formalizzazione in discorso, rimasto sostanzialmente lettera morta, la prassi istituzionale ha visto invece un crescente utilizzo di variegati strumenti consensuali, stipulati tra organismi statali di pubblica sicurezza e autonomie regionali e locali.

In tal contesto, la **legge n. 296 del 2006** ha stabilito che 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 con gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale e finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali”*.

Sulla base di tali disposizioni, il successivo 20 marzo 2007, è stato sottoscritto il **patto sulla sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI**, seguito dall'accordo tra il Ministero dell'Interno e la Consulta ANCI dei piccoli comuni in materia di patti per la sicurezza⁵⁵.

⁵⁵ Sull'argomento si osservi, PONTE, *Accordi tra pub-*

Aggiungendo un nuovo tassello alla storia di questi istituti, gli accordi fra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sono stati definiti, dal nuovo decreto c.d. "Minniti", "strumenti di competenza per l'attuazione delle *Linee guida generali*".

Queste ultime sono proposte dal Ministero dell'Interno e approvate con accordo in Conferenza unificata per coordinare le attività di interesse comune e le forze di polizia statali e locali.

I patti tra Sindaco e Prefetto sono adottati, invece, in Conferenza Stato-città e autonomie locali, in coerenza con Le Linee generali già menzionate e in base alle Linee guida adottate dallo stesso Ministero dell'Interno⁵⁶.

Le finalità dei patti consistono, da una parte, nella **prevenzione** e dall'altra nel **contrasto** dei fenomeni di criminalità diffusa o predatoria e nel contrasto alle turbative al libero utilizzo degli spazi pubblici; nonché, **nella promozione dell'inclusione, della protezione, della solidarietà e del rispetto del decoro urbano**.

Convieni chiarire che, oggetto del patto, in generale, è la "sicurezza urbana", la quale, stante la sua definizione, deve considerarsi un autonomo bene della vita.

Non è quindi un caso che l'istituto sia stato inserito nel Capo riguardante la sicurezza urbana.

Dagli impegni assunti dall'amministrazione con il patto possono derivare diritti ed interessi per il cittadino.

Ne discende, pertanto, il **carattere "esterno"** dell'atto in parola.

A favore della natura di **atto amministrativo** milita la forma richiesta per il perfezionamento del documento ed, ancor di più, la presenza della **motivazione** nel contenuto intrinseco dello stesso⁵⁷.

⁵⁷ In questi termini BASSI, *Accordi amministrativi*, voce in CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2006, 81 e ss., secondo cui gli accordi sono ascrivibili all'ambito dell'attività amministrativa consensuale e devono essere caratterizzati da un "sistema stabile di cooperazione fra gli enti partecipanti" e da un "rapporto di equiordinazione". Cfr. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Giuffrè, Milano 1984, 259: «L'atto con cui l'amministrazione esprime un'impegnativa adesione alla regolamentazione pattizia ha carattere di atto amministrativo, e rappresenta esercizio di potere discrezionale, ancorché esso sia autonomo nella produzione degli effetti cui mira, i quali vengono, invece, ad esistenza giuridica con il paritario concorso della volizione del privato [o, dell'altra amministrazione]»; AMOROSINO, *Gli accordi organizzativi tra amministrazioni*, ed. provvisoria, Cedam, Padova 1984, nel cap. *Profili dogmatici* li definisce come "accordi organizzativi"; STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano 1992, 116, per una definizione come di "accordo organizzativo", con finalità di autoordinamento e con la struttura di atto bilaterale non negoziale stipulato da pubbliche amministrazioni nell'esercizio di poteri amministrativi funzionalizzati; SANTACROCE, *La stabilità degli accordi tra pubbliche amministrazioni*, Cedam, Padova 2014, *passim*, per il quale, seguendo la ricostruzione storica, già S. Romano aveva operato una distinzione tra fattispecie di consenso di più soggetti pubblici tra "accordi", come atti amministrativi unilaterali, e quegli atti amministrativi effettivamente bilaterali a cui lui si riferiva con "contratti di diritto pubblico". Borsi si pronunciava, diversamente, a favore di un "atto amministrativo complesso" con la forza giuridica di generare un vincolo "apparentemente contrattuale" non più revocabile o modificabile a beneplacito di una sola amministrazione. Giannini si chiedeva se andassero assimilati ai provvedimenti amministrativi, ad una categoria a sé o ai contratti privati, li definiva poi come "atti che intervengono fra pubblici poteri per regolare rapporti amministrativi" il cui oggetto erano i rapporti di diritto amministrativo e, in particolare, quelli organizzativi, ma anche rapporti patrimoniali di rilevanza amministrativa (sottoscrizione di "obblighi" e non di "obbligazioni"). GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1988, 368, secondo cui "gli accordi c.d. organizzativi diventano: «strumenti di risoluzione della complessità»; nonché, FERRARA, *Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, cit., 780, strumenti attraverso i quali si viene a «ricomporre un quadro istituzionale magmatico e decomposto». Cfr. PONTE, *Accordi tra pubbliche ammi-*

bliche amministrazioni, in COGLIANI (a cura di), *Commentario alla legge sul procedimento amministrativo*, Cedam, Padova 2007.

⁵⁶ Per un'analisi approfondita dell'istituto: DOMENICALI-MINNI, *I patti per la sicurezza*, in GALLOGIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Franco Angeli, Milano 2014.

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

Di conseguenza, i **patti** tra sindaco e prefetto possono considerarsi **atti di natura amministrativa oltre che di natura consensuale (SCOCA)**⁵⁸.

In particolare, si tratterebbe di atti per il coordinamento tra pubbliche amministrazioni, sottoposti agli stessi controlli esperibili nei confronti dei provvedimenti amministrativi. Ad essi si applicano, in quanto compatibili, i principi del Codice civile in materia di contratti e di obbligazioni. L'accordo riveste valore di legge tra le parti e non potrebbe sciogliersi se non per mutuo consenso e per le cause ammesse dalla legge (art. 1372 c.c.).

Si aggiunga, per completezza, che per siffatti accordi, per effetto di espressa disposizione di legge (art. 11, comma 4, Legge 241/1990), è escluso l'esercizio del diritto di recesso.

nizzazioni, cit., 633: «strumenti diretti a consentire un più efficace svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali [...] di cui la norma in commento costituisce la generalizzazione dell'esercizio consensuale della potestà amministrativa»; GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2013, 113: «vari organi di coordinamento [...] ed idonee procedure, dirette a contemperare interessi pubblici di vari livelli [...]». In tal quadro si deve convenire che, almeno nei casi di più spiccata sovrapposizione delle funzioni, i rapporti tra i vari livelli di governo non sono inquadrabili nel modello di equiordinazione e si avvicinano [...] a quello di «preminenza». Si trovano riferimenti ad essi anche come ad «accordi di cooperazione» (origine comunitaria): sia l'Anac, parere AG70/2015/AP, reperibile al link <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/home/RisultatoRicerca?id=6be24d250a7780424b1a1f51f4dd3929&search=accordi+di+cooperazione> (ultimo accesso agosto 2017) sia la Corte dei Conti, deliberazione n. SCCLEG/2/2015/PREV, reperibile al link http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_legittimita/2015/delibera_2_2015.pdf (ultimo accesso agosto 2017), 8, nel pronunciarsi sull'esclusione dall'applicazione della disciplina relativa ai contratti pubblici.

⁵⁸ Si rinvia a SCOCA, *Accordi e semplificazione*, in *Nuove Autonomie*, 2008. Nonché a SCOCA, *I modelli organizzativi*, in MAZZAROLLI-PERICU-ROMANOVERSI MONACO-SCOCA (a cura di), *Diritto Amministrativo*, vol. I, Bologna 2005.

7. Il nuovo volto della sicurezza pubblica: Le principali novità introdotte dal Decreto c.d. "Minniti"

Il d.l. n. 42/2008, convertito con modificazioni nella legge n. 48/2017 (c.d. decreto Minniti sulla sicurezza urbana), ha rappresentato il punto di arrivo di un percorso oramai decennale, caratterizzato dal proliferarsi di soggetti e funzioni tesi al **rafforzamento** della sicurezza pubblica⁵⁹.

Le varie misure sono attualmente riconducibili ad un proteiforme diritto punitivo municipale, di difficile sistematizzazione ma di sicuro impatto sui diritti costituzionali.

A ben guardare, il ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza potrebbe essere visto come sinonimo della mancanza di una progettualità politica di contrasto ai fenomeni criminali⁶⁰.

In realtà, il decreto c.d. Minniti si è mostrato in modo parzialmente differente. Infatti, mentre il d.l. n. 92/2008 agiva su uno spettro normativo molto ampio, il d.l. n. 14/2017, nella versione convertita in legge, si è concentrato specificatamente sul tema "sicurezza urbana" e su quello collaterale della "sicurezza integrata", apportando modifiche al T.U.E.L., al TULPS e anche al Codice penale, con misure che sono però di contesto e di assistenza rispetto al tema principale sul quale il legislatore è rimasto strettamente concentrato.

Due sono i capi in cui è stato articolato il decreto legge:

⁵⁹ Si veda, RUGA RIVA-BISCOTTI-RONDINI-CORNELLI-SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo multidisciplinare sul c.d. Decreto Minniti*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 4, 2017.

⁶⁰ Si osservi, NAPOLITANO-ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico. Teorie, applicazioni, limiti*, Il Mulino, Bologna 2009.

- l'uno dedicato alla collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana,
- l'altro concentrato sulla tutela della sicurezza della città e del decoro urbano.

È stato cambiato anche il profilo strettamente personalistico, con riferimento ai soggetti chiamati a dare risposte alle crescenti domande in tema di sicurezza. All'amministrazione statale ed alle forze di polizia si sono affiancati sia il Sindaco, che l'amministrazione comunale e, in alcuni casi, i privati⁶¹.

L'intera riforma ha garantito il rispetto del principio, inserito in apposita clausola, di **neutralità finanziaria** ed ha toccato tre precise linee di intervento:

- a) La previsione di una prima serie di misure volte all'attuazione dell'articolo 118, terzo comma, Cost.;
- b) La riforma dei poteri sindacali in materia di sicurezza e degrado urbano, attraverso una nuova definizione legislativa dei rispettivi ambiti di intervento;
- c) L'introduzione di nuove misure di prevenzione personale, di competenza del Sindaco e del Questore, volte a garantire la piena fruibilità di determinati luoghi pubblici.

L'obiettivo primario, perseguito dal decreto legge Minniti, è stato quello di **promuovere** la cosiddetta "**sicurezza integrata**", ovvero l'insieme degli interventi messi in campo da Stato, Regioni, Enti locali e altri soggetti istituzionali per realizzare un sistema unitario di sicurezza⁶².

⁶¹ FATTORE, *Le funzioni delle istituzioni pubbliche*, in BORGONOVÌ-LONGO-FATTORE, *Management delle istituzioni pubbliche*, Egea, Milano 2015, 29 e ss..

⁶² In argomento si veda anche, A. SANDULLI, *Programmazione negoziale ed estemporaneità sindacale nel decreto Minniti*, in *Munus*, n. 2/2017.

In tale disegno, ha rivestito una centralità importante, all'interno della normativa, la definizione giuridica di "**sicurezza urbana**".

La nozione è stata oggetto di innumerevoli ricostruzioni dottrinarie (RUGA RIVA, CORNELLI, FORTI) volte anche a distinguere i confini dall'altro concetto a cui è tradizionalmente e normativamente abbinato: quello di "ordine pubblico"⁶³.

La locuzione ha trovato la sua consacrazione nel mondo del diritto solamente con il cosiddetto "**pacchetto sicurezza**" del 2008 e, nello specifico, con il già menzionato d.l. 92 che prevedeva che fosse un decreto ministeriale a delinearne gli esatti ambiti operativi⁶⁴.

L'intervento amministrativo di urgenza del 2017, invece, si è preoccupato di definire il concetto di sicurezza urbana, dedicandogli un apposito articolo, e chiarendo che si tratti di "*un bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile...*" (art. 4).

Come evidenziato in premessa, è possibile affermare che il modello sviluppato dal cd. Decreto Minniti ha realizzato per la prima volta **un'organica attuazione al terzo comma dell'art. 118 della Costituzione**⁶⁵.

⁶³ RUGA RIVA-CORNELLI-SQUAZZONI-RONDINI-BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017.

⁶⁴ Sul tema, BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Donzelli Editore, Roma 2016.

⁶⁵ Si osservi, per completezza, CARUSO, *I paradigmi*

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

Orbene, è noto che l'art. 118, terzo comma della Costituzione, attribuisce alla legge statale la disciplina di forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lett. b) ed h) dell'art. 117 Cost. (immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale), nonché di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Il Decreto ha previsto, per la prima volta, l'ampliamento dei poteri di ordinanza del Sindaco quale capo dell'amministrazione locale⁶⁶. Tutto ciò si è realizzato attraverso la modifica dell'art. 50, co. 5 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U. Enti locali).

Più in dettaglio, è stato garantito per il sindaco, quale *"rappresentante della comunità locale"*, la facoltà di emanare **ordinanze extra ordinem**⁶⁷.

Attraverso la modifica dell'art. 50, co. 7, si è inserito, infatti e sempre in capo al primo cittadino, il potere di emanare ordinanze "ordinarie" volte ad assicurare "la tranquillità e il riposo dei residenti in determinate aree della città".

Dall'altro lato, apportando delle modifiche all'art. 54, co. 4 bis del d.lgs. n. 276/2000, e

reformulando il potere di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco, questa volta nelle vesti di ufficiale del governo, è stato riconosciuto il potere di ordinanza anche per contrastare *"le situazioni che favoriscono 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, ovvero con riferimento a fenomeni di abusivismo, quali: a) l'illecita occupazione di spazi pubblici, o b) la violenza, anche legati all'abuso di alcool o di sostanze stupefacenti"*.

Il nuovo comma 4 bis dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, merita di essere letto con la modifica che lo stesso articolo 8 ha apportato alla disciplina dei poteri d'ordinanza, sempre contingibile ed urgente, di cui il sindaco è provvisto, quale rappresentante della comunità locale ed alla stregua dell'art. 50 del medesimo Testo unico⁶⁸.

Ed infatti, ai tradizionali poteri di adottare ordinanze in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, ora si è aggiunto quello di ordinanza in capo al Sindaco *"quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche"*.

della sicurezza partecipata, in GALLO-GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*. Da ultimo, DI GIUSEPPE, *Sicurezza pubblica ed urbana: l'esercizio delle funzioni tra prassi e giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto.it*, 2014, reperibile al link <http://www.diritto.it/docs/35854-sicurezza-pubblica-ed-urbana-l-esercizio-delle-funzioni-tra-prassi-e-giurisprudenza-costituzionale>.

⁶⁶ Si rimanda, per completezza a ROSSI, *Ronde e disagio sociale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it. Nonché a FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e "DASPO" urbano*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5, 2017, 175 e ss., all'indirizzo www.penalecontemporaneo.it.

⁶⁷ Si osservi, MORELLI, *Daspo urbano: tornano davvero i sindaci sceriffi*, in www.lacostituzione.info. Contra, MANZIONE *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in www.federalismi.it, 9, 2017.

⁶⁸ Si veda, FORTE, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto)*. Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti; TROPEA, *Decreto Minniti: adelante, con iudicio*, in www.lacostituzione.info.

Il Capo II del provvedimento (rubricato: «Disposizioni a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano») ha affrontato, invece, la tematica della sicurezza urbana dal punto di vista dell'ordine pubblico e della sicurezza, introducendo o modificando misure preventive dirette alla sicurezza dei cittadini.

L'intervento legislativo ha razionalizzato e consolidato il sistema di pianificazione avviato nel 2007 con i "patti per la sicurezza" ed elevato a modello nazionale un sistema ripetutamente sperimentato a livello regionale, basato sul carattere pattizio e convenzionale dei vari strumenti utilizzabili⁶⁹.

Il Capo II del d.l. 14/2017 ha previsto, inoltre, delle misure concrete e particolari per la tutela della sicurezza urbana tra cui quella che giunge ad ordinare l'allontanamento di una o più persone da determinati luoghi.

Al riguardo, i provvedimenti di allontanamento e di divieto di accesso, sono stati ribattezzati complessivamente, non solo dai media ma anche da parte della dottrina, come "D.A.S.P.O. urbano" (DI CARLO)⁷⁰.

Altra parte della dottrina ha invece rinominato tale istituto come "D.A.P.LU." (NAPOLITANO, ORLANDO, BEZZON, PICCIONI).

Nello specifico, trattasi di provvedimenti destinati ad arrecare una sorta di trasposizione del DASPO delle manifestazioni sportive alla sicurezza urbana.

Il DASPO (acronimo che sta per "divieto di accesso alle manifestazioni sportive") è, infatti, una misura di prevenzione atipica, caratterizzata dalla sua applicabilità soggettiva nei confronti di persone che versino in situazioni sintomatiche della loro pericolosità per la sicurezza pubblica, con riferimento ai luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive, ovvero a quelli, specificatamente indicati, interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle competizioni stesse⁷¹.

Trattasi, dunque, di misure che prescindono dall'avvenuto accertamento giudiziale della responsabilità di chi ne è interessato e, per siffatta ragione, sono state considerate "misure" di tipo amministrativo e non penale, benché fondate su un'informativa di reato⁷².

Da ultimo, l'art. 9 d.l. 14/2017 ha individuato le aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, come luoghi per i quali occorre particolare protezione per il loro decoro, introducendo la sanzione amministrativa per chiunque limiti "la libera accessibilità e fruizione" delle dette infrastrutture, "in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti" con il pagamento di una somma da Euro 100,00 ad Euro 300,00.

La sanzione amministrativa pecuniaria, accompagnata dall'ordine di allontanamento

⁶⁹ Si rinvia a MANCINI PROIETTI, *Riparto di competenze e nuovo concetto di sicurezza urbana. Dal coordinamento tecnico al controllo del territorio*, Relazione al convegno: "Politiche della sicurezza urbana e coordinamento delle funzioni di pubblica sicurezza: dal controllo del territorio alla certezza della pena", Siena, 11.06.2010, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, fasc. n. 15, 2010.

⁷⁰ Per un'analisi esaustiva si osservi: MASSUCCI (a cura di), *La sicurezza negli stadi. Profili giuridici e risvolti sociali*, Franco Angeli, Milano 2011; FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali*, cit., in particolare 411 e ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, 241 e ss.; FORTE, *Le misure antiviolenza nelle manifestazioni sportive tra innovazioni legislative ed elaborazione giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino 2015.

⁷¹ DI CARLO, *prime riflessioni sul c.d. Daspo urbano*, su *federalismi.it*, n. 7, 2017.

⁷² Si rinvia a GONNELLA, *Le nuove forme della sicurezza urbana: decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, all'indirizzo www.costituzionalismo.it.

La sicurezza pubblica. Storia ed attualità di una nozione *in fieri*

dai detti luoghi per 48 ore, viene fatta seguire dalla precisazione secondo cui, laddove venga violato il divieto di accesso, sarà disposta altra sanzione pecuniaria da 200,00 a 600,00 Euro (il doppio di quella già irrogata).

La recidiva nelle condotte illecite può determinare, invece, la possibile adozione, da parte del Questore, di un divieto di accesso (il c.d. «Daspo urbano») per un massimo di sei mesi.

Quanto ai soggetti cui è attribuito detto potere, l'art. 9, comma 4, d.l. 14/2017 ha stabilito che spetta al **Sindaco** l'applicazione della **sanzione pecuniaria** ed all'**organo accertatore** la definizione per iscritto **dell'ordine di allontanamento** la cui efficacia è destinata a cessare trascorse quarantotto ore dall'accertamento del fatto (art. 10, comma 1, d.l. n. 14/2017).

Al Sindaco, in tal modo, è stato riconosciuto il potere di adottare una misura preventiva⁷³.

Per siffatta ragione, la veste che è deputato ad assumere per l'esercizio del potere in discorso è quella di "Ufficiale di governo nello svolgimento delle funzioni di pubblica sicurezza"⁷⁴.

Ludovica Colacicco
Dottoressa in Giurisprudenza

⁷³ Per completezza, si osservi LORENZETTI, *Il difficile equilibrio fra diritti di libertà e diritto alla sicurezza*, in LORENZETTI-ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, Jovene, Napoli 2009. In argomento anche TROPEA, *Decreto Minniti: adelante, con juicio*, in www.lacostituzione.info del 27.03.2017.

⁷⁴ Si osservi anche DI COSIMO, *Decreto Minniti, il DASPO urbano e la libertà personale*, in www.lacostituzione.info del 20.03.2017.

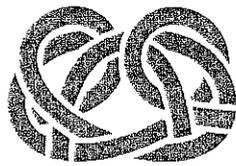


TEMI ROMANA
Rivista Giuridica

Rivista dell'Ordine degli Avvocati di Roma

ANTONINO GALLETTI, MAURO MAZZONI, MARIO SCIALLA, ALESSANDRO GRAZIANI, ANTONIO CAIAFA, PAOLO NESTA
SAVERIA MOBRICI, DONATELLA CERÉ, PAOLO VOLTAGGIO, LUCILLA ANASTASIO, PIETRO DI TOSTO, ROBERTO NICODEMI
STEFANO GALEANI, RICCARDO BOLOGNESI, ALESSIA ALESII, ENRICO LUBRANO, GRAZIA MARIA GENTILE, MATTEO SANTINI
ANDREA PONTECORVO, IRMA CONTI, ALDO MINGHELLI, GIORGIA CELLETTI, MARIA AGNINO, ANGELICA ADDESSI, CRISTINA TAMBURRO

In copertina: elaborazione da "Le Petit Journal" n. 527 del 23 dicembre 1900 - supplement.illustration-du-petit-journal.com



ORDINE
AVVOCATI
DI ROMA

