

ATTI DI INDIRIZZO POLITICO, INTERESSI PUBBLICI E SICUREZZA URBANA NELL'AMMINISTRAZIONE MULTILIVELLO*

SOMMARIO: 1. Premessa: caratteri generali e limiti del potere sindacale di ordinanza. - 2. Il d.m. 5 agosto 2008 quale atto di indirizzo che riduce l'ampio potere discrezionale riconosciuto ai Sindaci dal novellato art. 54 del t.u.e.l. - 3. Il necessario coordinamento tra i diversi livelli di governo nell'Amministrazione della pubblica sicurezza. - 4. Il potere di indirizzo del Ministro dell'interno, la direttiva annuale e i patti per la sicurezza. - 5. Atti di indirizzo e interessi pubblici nel settore della sicurezza urbana. - 6. *Segue*: i limiti contenutistici degli atti di indirizzo. - 7. *Segue*: efficacia degli atti di indirizzo e loro procedimento di formazione. Il controllo prefettizio sulle ordinanze sindacali.

1. Premessa: caratteri generali e limiti del potere sindacale di ordinanza.

Il novellato art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 (t.u.e.l.)¹, che indubbiamente rafforza il potere di ordinanza dei Sindaci², rappresenta un importante elemento di novità che offre lo spunto per un'analisi volta a verificare se esistano atti di indirizzo politico-amministrativo nel campo della sicurezza urbana e per mettere in evidenza a chi spetta il compito di circoscrivere gli interessi pubblici da perseguire in questo settore.

Preliminarmente, però, è necessario svolgere alcune considerazioni sul potere di ordinanza attribuito ai Sindaci dalla richiamata disposizione normativa, per cercare di inquadrarne meglio i limiti.

Com'è noto, il potere di ordinanza si caratterizza per il fatto di essere atipico. La legge non predefinisce gli effetti delle ordinanze, ma si limita ad indicarne i presupposti, i fini da perseguire, gli organi competenti ad emanarle e talvolta le materie nelle quali possono intervenire³. Di contro, però, condizione per l'esercizio legittimo di questo potere è la

* Il presente lavoro costituisce la rielaborazione, arricchita e corredata del necessario apparato bibliografico, dell'intervento tenuto al Convegno su "*Interesse pubblico nell'esercizio della funzione di indirizzo politico*", svoltosi presso l'Università degli Studi di Cassino il 26 e 27 marzo 2009.

¹ L'art. 54 del t.u.e.l. è stato riscritto dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

² Lo estende infatti alla sicurezza urbana. La precedente versione dell'art. 54 del t.u.e.l. consentiva invece al Sindaco di adottare ordinanze contingibili ed urgenti soltanto per tutelare la "incolumità dei cittadini". Oggi il legislatore fa riferimento alla "incolumità pubblica", ma non sembrano esserci particolari differenze con la dizione usata in precedenza di "incolumità dei cittadini".

³ In tal senso G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza*, in *Nss. Dig. it.*, vol. XII, Torino, 1965, 91, secondo cui le norme che le prevedono non dicono "mai che cosa la pubblica Amministrazione può disporre". Questo Autore precisa ulteriormente "che quello che caratterizza il potere di ordinanza non è già il fatto che esso sia libero nel contenuto, ma che esso non abbia un contenuto predeterminato" (ivi, 92). Critico però sul punto F. BARTOLOMEI, *Ordinanza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, 978, che ritiene essere questa "una caratteristica di alcune ipotesi normative di ordinanza *extra ordinem*, ma non di tutte le ordinanze siffatte". Chiarisce che le ordinanze sono atti dal contenuto non predeterminato da norme anche M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1948, XXVII, 391, e, più di recente, F. SATTÀ, *Ordine e ordinanza amministrativa*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXII, Roma, 1990, 2, il quale scrive che la caratteristica delle ordinanze di necessità ed urgenza "è di essere del tutto non predeterminate nel contenuto: le leggi che le prevedono si limitano ad individuare l'organo che le può emanare ed a porre il presupposto per l'esercizio del potere nella necessità ed urgenza di provvedere". Pur non essendo atti tipizzati, in quanto i loro effetti non sono predeterminati dal legislatore, le ordinanze sono atti nominati, cioè previsti dal legislatore: per questa precisazione si vedano R. VILLATA-M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2006, 32; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, X ed., Milano, 2008, 508; D. SORACE, *Diritto delle Amministrazioni*

sussistenza di una situazione di emergenza caratterizzata da tre elementi: l'imprevedibilità, la provvisorietà e l'impossibilità di farvi fronte con strumenti ordinari⁴. Le ordinanze fungono, cioè, "da valvola nei casi imprevisi in cui la norma non appronta alcun provvedimento necessitato (tipico) per intervenire"⁵.

L'art. 54, comma 4°, del t.u.e.l., invece, prevede che il Sindaco possa emanare provvedimenti "anche contingibili e urgenti", al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana⁶.

È del tutto evidente che la richiamata disposizione normativa attribuisce al Sindaco un potere di emanare ordinanze (anche a contenuto generale), dato che gli riconosce un potere non tipizzato negli effetti; a differenza di ciò che avviene nel successivo comma 6°, dove il legislatore predetermina gli effetti dei provvedimenti dei Sindaci individuandoli, al verificarsi di particolari circostanze, nella modifica degli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici servizi, dei servizi pubblici e degli uffici pubblici localizzati nel territorio⁷.

Quello che lascia perplessi, però, è l'avverbio usato dal legislatore, "anche", giacché esso, letteralmente inteso, sta a significare che tali provvedimenti possono intervenire pure al di fuori di situazioni imprevisite, temporanee ed urgenti. La richiamata disposizione normativa sembra in tal modo aver attribuito ai Sindaci la competenza ad adottare ordinanze volte a dare risposta "anche" a situazioni o fenomeni che non si caratterizzano per il carattere emergenziale della necessità e dell'urgenza⁸.

Così interpretato, tuttavia, l'art. 54 del t.u.e.l. suscita numerosi dubbi di legittimità costituzionale, siccome allarga oltre i limiti consentiti dall'ordinamento il potere di ordinanza conferito ai Primi cittadini⁹.

Nel nostro ordinamento vige infatti, come s'è già detto, la regola della residualità del potere di ordinanza: primo presupposto giuridico di tale potere è l'inutilità dei poteri a contenuto predeterminato¹⁰. Il legislatore, cioè, può attribuire all'Amministrazione siffatto potere solo per

pubbliche. Una introduzione, IV ed., Bologna, 2007, 84, secondo cui "se per certi provvedimenti è possibile la deroga ad alcuni aspetti del principio di tipicità, tuttavia deve sempre trattarsi di provvedimenti nominati (cioè previsti)".

⁴ Così V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'Amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 371.

⁵ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1970, 579.

⁶ Si riporta, per completezza, il testo dell'art. 54, comma 4°, t.u.e.l.: "Il Sindaco, quale Ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al Prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione".

⁷ Con riferimento a questi ultimi provvedimenti, disciplinati dal comma 6°, si può perciò parlare di atti necessitati, cioè di atti tipizzati nei presupposti e nel contenuto: in questa direzione W. GIULIETTI, *Ampliamento delle funzioni del Sindaco in materia di sicurezza pubblica e partecipazione delle Forze armate al controllo del territorio*, in *Il decreto sicurezza*, a cura di A. Scalfati, Torino, 2008, 317. Sulla distinzione tra atti necessitati ed ordinanze di necessità ed urgenza si veda M.S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, cit., 391, secondo cui gli atti di urgenza (necessitati) sono normali provvedimenti amministrativi preveduti e disciplinati in ogni loro elemento da norme, le ordinanze sono atti di pubbliche autorità dal contenuto non predeterminato da norme.

⁸ Spiega in tal senso la norma una prima pronuncia del T.a.r. Lazio, Sez. II, 17 dicembre 2008, n. 12222, in www.giustamm.it. In dottrina, A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in www.astrid-online.it, 2009, 13, parla di potere implicito, quasi dissimulato.

⁹ Avanzano dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 54 del t.u.e.l., W. GIULIETTI, *Ampliamento delle funzioni del Sindaco in materia di sicurezza pubblica e partecipazione delle Forze armate al controllo del territorio*, cit., 321; A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., 13 e ss.

¹⁰ Così R. CAVALLO PERIN, *Commento sub art. 54*, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, a cura di R. Cavallo Perin-A. Romano, Padova, 2006, 367; sui caratteri generali delle ordinanze di

far fronte a situazioni straordinarie ove la stessa non possa intervenire in modo efficace con i poteri tipici ad essa attribuiti¹¹.

Naturalmente qui si fa riferimento alle ordinanze di necessità e urgenza, anche perché gli altri atti denominati “ordinanze ordinarie” o “normali” non sono atti *extra ordinem*, ma atti che si sostanziano in normali provvedimenti amministrativi¹².

Sia la “contingibilità”, cioè la straordinarietà, accidentalità ed imprevedibilità della fattispecie su cui interviene l’ordinanza¹³, che “l’urgenza”, ossia l’attualità del pericolo¹⁴, sono requisiti intrinseci al potere di ordinanza. Essi perciò debbono sussistere anche laddove le norme non ne facciano menzione¹⁵.

emergenza, si veda anche, del medesimo Autore, l’ampio lavoro monografico *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 1990, nonché il saggio *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'Amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2005, 777 e ss. Per la giurisprudenza, si segnala, tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, n. 4368/2004. Nota come “negli ultimi anni sembra si stia affermando un’interpretazione giurisprudenziale del principio di residualità del potere di ordinanza meno rigida che in passato”, M. GNES, *I limiti del potere di urgenza*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, 674, ivi i riferimenti giurisprudenziali.

¹¹ Sottolinea che l’adozione di un’ordinanza contingibile ed urgente presuppone come importante fatto di legittimazione la presenza di un vero e proprio presupposto fattuale (il pericolo di danno, ossia il *periculum in mora*), non altrimenti contrastabile con provvedimenti e procedimenti normativamente tipizzati (la lacuna dell’ordinamento giuridico), R. FERRARA, *Potere di ordinanza fra necessità e legalità: la “storia infinita” delle tutele ambientale “extra ordinem”*, in *Foro amm.-Tar*, 2007, 2910 e ss. Questo Autore ha affrontato le problematiche connesse alle ordinanze in campo ambientale anche in altri lavori: ID., *La protezione dell’ambiente e il procedimento amministrativo nella “società del rischio”*, in *Dir. e società*, 2006, 507 e ss.; ID. (a cura di), *La tutela dell’ambiente*, Torino 2006; ID., *Emergenza e protezione dell’ambiente nella “società del rischio”*, in *Foro amm.-T.a.r.*, 2005, 3356 e ss. Il richiamato Autore mette in evidenza come l’emergenza costituisca la manifestazione del rischio nella sua massima espressione. Segnatamente, sui profili giuridici del rischio si veda A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006.

¹² M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, cit., 581, ritiene che le ordinanze c.d. “normali” non siano atti *extra ordinem*, ma “atti del processo o provvedimenti amministrativi”. In tal senso anche G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza*, cit., 91.

¹³ F. BARTOLOMEI, *Ordinanza (dir. amm.)*, cit., 979. Fa coincidere il carattere contingibile ed urgente delle ordinanze con l’inutilità dei poteri amministrativi a contenuto predeterminato, R. CAVALLO PERIN, *Commento sub art. 54*, cit., 368, secondo cui, se correttamente intesi, i canoni dell’imprevedibilità, eccezionalità e straordinarietà nulla aggiungono a quanto precisato dal “rapporto di esclusione fra poteri a contenuto determinato e potere di ordinanza: imprevista, eccezionale e straordinaria è la situazione che la legge non riesce a soddisfare con l’attribuzione alla pubblica Amministrazione di poteri a contenuto predeterminato”. Secondo G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza*, cit., 101, “provvedimento contingibile” non significa provvedimento volto a regolare una situazione nuova e imprevedibile, ma “piuttosto sta a significare provvedimento temporaneo, in quanto provvedimento legato a circostanze contingenti e quindi destinato a cessare col cessare di esse”.

¹⁴ Cons. Stato, Sez. VI, 12 novembre 2003, n. 7266, in *Amm. it.*, 2004, 607.

¹⁵ La giurisprudenza ha più volte avuto modo di affermare che l’esercizio del potere di ordinanza in capo al Sindaco non può prescindere dalla sussistenza di una situazione di effettivo e concreto pericolo per l’incolumità pubblica la quale non sia fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva, debitamente motivata a seguito di approfondita istruttoria: così, *ex multis*, T.a.r. Puglia, Bari, 26 agosto 2008, n. 1986, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. Stato, Sez. V, 8 maggio 2007, n. 2109, in *Giur. it.*, 2008, 224. Sui limiti al potere di ordinanza si vedano, indicativamente, Corte cost., 2 luglio 1956, n. 8, in *Giur. cost.*, 1956, 602; Id., 27 maggio 1961, n. 26, *ivi*, 525, con nota di V. CRISAFULLI, *Il “ritorno” dell’art. 2 della legge di pubblica sicurezza dinanzi alla Corte costituzionale*, *ivi*, 886 e ss. Ritiene la “contingibilità” un requisito che riguarda tutte le ordinanze, C.G.A. Reg. Sicilia, 28 agosto 1986, in *Racc. Cons. Stato*, 1986, I, 1367.

Corollario di quanto sopra affermato è che allorché le situazioni da affrontare non presentino il carattere della contingibilità e dell'urgenza è illegittimo il ricorso ai poteri di ordinanza ed è da ritenere incostituzionale la relativa disciplina legislativa che lo consente¹⁶.

Implicito ai requisiti della contingibilità e dell'urgenza è poi l'ulteriore elemento della provvisorietà, vale a dire l'efficacia limitata nel tempo delle ordinanze in relazione proprio ai requisiti della necessità e dell'urgenza; canone su cui ha molto insistito la giurisprudenza costituzionale¹⁷. Se però le ordinanze diventano provvedimenti ordinari, svincolati dalla logica emergenziale, esse sfuggono giocoforza anche alla regola della necessaria temporaneità¹⁸.

La giurisprudenza costituzionale ha inoltre da tempo sottoposto il potere dell'Amministrazione di adottare ordinanze *extra ordinem* al rispetto di una serie di canoni. Oltre al requisito già ricordato dell'efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità ed urgenza, vanno segnalati i seguenti: adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità ai principi dell'ordinamento giuridico¹⁹.

Alla luce dei su richiamati limiti è preferibile un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 54, comma 4°, t.u.e.l., una lettura cioè che porti a circoscrivere il potere di ordinanza sindacale alle sole situazioni contingibili ed urgenti, in altre parole a quelle fattispecie eccezionali legate a conclamate ed accertate ragioni di ordine emergenziale non altrimenti gestibili. Opinando diversamente si consumerebbe una fuga dal principio di legalità²⁰, introducendo nel nostro ordinamento una strana figura di ordinanza, slegata dall'emergenza e dall'urgenza del provvedere, che sembra, per così dire, fare a pugni con i principi dello Stato di diritto. Si finirebbe così col conferire ai Sindaci un potere di apprezzamento discrezionale amplissimo che, tramutandosi e confondendosi con il potere normativo, si porrebbe in contraddizione, a tacer d'altro, proprio col rispetto di quei principi generali dell'ordinamento espressamente evocati dallo stesso art. 54, comma 4°, del d.lgs. n. 267/2000.

Le ordinanze *ex art. 54* del t.u.e.l., dunque, non possono che essere volte ad eliminare le situazioni concrete di grave pericolo che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana non altrimenti contrastabili con provvedimenti tipizzati. Quando invece i predetti requisiti della straordinarietà e dell'urgenza sono assenti, il Sindaco (e più in generale l'ente locale) deve prevenire – più che eliminare – i gravi pericoli che possono minacciare

¹⁶ In questa direzione V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'Amministrazione*, cit., 371; W. GIULIETTI, *Ampliamento delle funzioni del Sindaco in materia di sicurezza pubblica e partecipazione delle Forze armate al controllo del territorio*, cit., 322. Di rilievo è l'osservazione di R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2005, 242, secondo cui ogni "indagine sul fondamento e sui limiti del potere di ordinanza non può non verificare la quantità e la qualità di siffatto potere, non essendo affatto indifferente né il tipo di materie nelle quali esso possa eventualmente esercitarsi né la frequenza del suo esercizio".

¹⁷ Sui limiti temporali delle ordinanze si veda, ad esempio, Corte cost., 19 gennaio 1977, n. 4, in *Foro amm.*, 1978, I, 687.

¹⁸ Ed in effetti, come notato da G. MELONI, *Il potere "ordinario" dei Sindaci di ordinanze extra ordinem*, in www.federalismi.it, n. 4/2009, 7, molte ordinanze "finora adottate, si caratterizzano proprio per non essere connesse a situazioni di necessità e di urgenza e, pertanto, per non essere state assunte con termine finale".

¹⁹ Si veda, indicativamente, Corte cost. n. 6/1956, cit.

²⁰ Per usare un'efficace espressione di R. FERRARA, *Emergenza e protezione dell'ambiente nella "società del rischio"*, cit., par. 3, il quale la riferisce alle ordinanze in deroga, cioè a quelle ordinanze contingibili ed urgenti in materia ambientale che possono derogare anche a norme vigenti onde consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti (ordinanze che trovano oggi la loro disciplina nell'art. 191 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152). Il rapporto fra principio di legalità e potere *extra ordinem* di ordinanza è approfondito in ID., *Potere di ordinanza fra necessità e legalità: la "storia infinita" delle tutele ambientali "extra ordinem"*, 2910 e ss.

l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana attraverso i propri poteri tipici, vale a dire attraverso le misure ordinarie previste dall'ordinamento e non con il potere *extra ordinem* di ordinanza.

Non va dimenticato, infatti, che il comma 1° dell'art. 54 del t.u.e.l., riconosce al Sindaco, in qualità di Ufficiale del Governo, il potere di sovrintendere: a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica; b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il Prefetto.

Il Sindaco, dunque, ha diverse competenze nelle materie sicurezza pubblica e ordine pubblico, all'interno delle quali va ricompresa la più restrittiva nozione di sicurezza urbana.

A tal proposito, giova ricordare che una definizione di sicurezza pubblica e ordine pubblico può ricavarsi dall'art. 159, comma 2°, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ove si dispone che "Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica di cui all'art. 1, comma 3°, lett. l), legge 15 marzo 1997, n. 59, concernono 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 nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni"²¹. Come è stato notato in dottrina, si "può ritenere che rispetto alla suddetta definizione l'aggettivo urbana non incida sulla nozione, ma ne limiti l'estensione alle situazioni che coinvolgono interessi a carattere esclusivamente locale"²².

Ci sono alcune voci in letteratura che qualificano le ordinanze non contingibili ed urgenti come "ordinanze normali", tese cioè ad individuare in concreto singoli e determinati destinatari di un precetto generale ed astratto già previsto dall'ordinamento ovvero orientate a specificare comportamenti comunque vietati da altre norme: in altre parole, ordinanze che specificano il contenuto imperativo di atti normativi a contenuto generale²³.

Nondimeno, come s'è già detto, le ordinanze c.d. ordinarie o "tipicizzate"²⁴ si sostanziano in normali provvedimenti amministrativi. In questi casi, cioè, i primi cittadini devono meramente applicare e dare esecuzione alle norme legislative o regolamentari, senza poter decidere sul contenuto dell'atto²⁵. Si torna così col riconoscere ai Sindaci poteri ordinari (*rectius*, "tipizzati") e non *extra ordinem*, e quindi del tutto in linea con i principi generali dell'ordinamento giuridico.

Allo stato attuale, comunque, l'interpretazione prevalente che viene data all'art. 54, comma 4°, del t.u.e.l., è quella che consente ai Primi cittadini di adottare, tanto in via d'urgenza quanto in via ordinaria (e spesso senza prescrizioni temporali), ordinanze in tema di incolumità

²¹ Sul significato di "ordine pubblico" e "sicurezza pubblica" si veda, per tutti, G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di Diritto Amministrativo, Parte speciale*, a cura di S. Cassese, tomo I, Milano, 2003, 281 e ss.

²² W. GIULIETTI, *Ampliamento delle funzioni del Sindaco in materia di sicurezza pubblica e partecipazione delle Forze armate al controllo del territorio*, cit., 327.

²³ In tal senso R. NOBILE, *Le ordinanze del Sindaco in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, in www.lexitalia.it, n. 2/2009, secondo cui il Sindaco può adottare ordinanze *secundum, praeter* e *contra legem*.

²⁴ Per usare la definizione di F. BARTOLOMEI, *Ordinanza (dir. amm.)*, cit., 975, il quale chiarisce che il "potere di ordinanza 'tipicizzato' è volto ad assicurare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti".

²⁵ F. BARTOLOMEI, *Ordinanza (dir. amm.)*, cit., 975, puntualizza che il potere di ordinanza "tipicizzato" rientra "nell'ampio concetto di 'esecuzione', comprendendo in esso l'adozione di provvedimenti, anche di carattere generale, necessari a dare attuazione alle norme legislative e regolamentari, a specificarne il contenuto, ad adeguarle alle situazioni contingenti e a renderne possibile l'osservanza da parte dei cittadini".

pubblica e sicurezza urbana. Quindi, provvedimenti non predeterminati negli effetti che lasciano uno spazio notevole di discrezionalità “già ampiamente riempito dai Sindaci”²⁶.

Corollario di questa lettura estensiva dell’art. 54 è la proliferazione di ordinanze sindacali a tutto discapito dei provvedimenti ordinari, anche perché non sembra esserci la preoccupazione dei Sindaci di verificare preventivamente se alle situazioni prese in considerazione possa farsi fronte con i poteri ordinari o con regolamenti²⁷.

2. Il d.m. 5 agosto 2008 quale atto di indirizzo che riduce l’ampio potere discrezionale riconosciuto ai Sindaci dal novellato art. 54 del t.u.e.l.

Occorre aggiungere che il potere di ordinanza non può incidere su settori menzionati con approssimatività²⁸, mentre il novellato art. 54 del t.u.e.l. estende il predetto potere a campi – incolumità pubblica e sicurezza urbana – di non facile delimitazione e definizione.

Per questo, in sede di conversione del decreto-legge n. 92/2008, il Parlamento ha deciso di aggiungere all’art. 54 il comma 4-*bis*, affidando ad un decreto del Ministro dell’interno il compito di disciplinare l’ambito di applicazione delle nuove disposizioni, nonché quello di fornire le definizioni di incolumità pubblica e sicurezza urbana.

Anche la scelta di demandare ad un mero atto amministrativo e non alla stessa legge l’individuazione della nozione di sicurezza urbana ed il suo ambito di applicazione fa sorgere dubbi di legittimità costituzionale, considerato che la nozione ed i limiti della sicurezza urbana,

²⁶ Come rilevato da G. MELONI, *Il potere “ordinario” dei Sindaci di ordinanze extra ordinem*, cit., 6.

²⁷ A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., 25, ritiene che a molte situazioni prese in considerazione dalle ordinanze finora emanate si potrebbe far fronte “attraverso misure e prescrizioni adottate anche nell’esercizio dei poteri di polizia urbana e di uso del territorio proprio degli organi del comune”. Per G. CAIA, *“Incolumità pubblica” e “sicurezza urbana” nell’amministrazione della pubblica sicurezza (il nuovo art. 54 t.u.e.l.)*, cit, par. 5, “i normali poteri del Comune possono riguardare solo la ‘polizia amministrativa’ e non già l’ordine e la sicurezza pubblica, sicché gli interventi riguardanti questa ultima materia non possono che essere esercitati dal Sindaco quale Ufficiale di Governo”. Secondo L. VANDELLI, *I poteri del Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del t.u.e.l.*, cit., par. 7, “se si verificano i contenuti e la tipologia delle ordinanze adottate in questo periodo, spesso si tratta di divieti o prescrizioni (in relazione, ad esempio, ad abusivismi, bivacchi, occupazione di beni pubblici, intralci alla viabilità, ecc. ecc.) che altrove sono previsti in regolamenti”. Anche il rappresentante per l’ANCI delle politiche di sicurezza urbana, F. ZANONATO, *I comuni italiani e le nuove possibilità di intervento in materia di sicurezza urbana*, in www.astrid-online, 2008, riconosce che “alcune ordinanze sono intervenute su comportamenti che vanno disciplinati con regolamenti. Non posso, ad esempio, fare un’ordinanza che proibisce di mangiare i panini per strada, se ritengo opportuno fare questo provvedimento, devo intervenire con un regolamento, perché non si tratta di una situazione particolare, ma di una situazione permanente. Se voglio stabilire la regola che non si sporcano i luoghi pubblici, non posso emanare un’ordinanza, ma devo modificare il regolamento della polizia municipale che prevederà le sanzioni più adeguate”.

Più in generale, sull’abuso del potere amministrativo di emergenza, si veda A. FIORITTO, *L’amministrazione dell’emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008. Per un esaustivo esame di queste tematiche si rinvia agli importanti contributi raccolti nell’Annuario AIPDA, 2005, *Il diritto amministrativo dell’emergenza*, Milano, 2006.

²⁸ In considerazione del fatto che le ordinanze di necessità ed urgenza non possono essere adottate se non in ipotesi indicate in modo “sufficientemente preciso” dalla legge, R. VILLATA-M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, cit., 36, ritengono corretto parlare, con riferimento alle ordinanze, “di restrizione, più che di eccezione del principio di tipicità”. Sottolinea che il “principio di tipicità è un principio abbastanza... atipico”, nel senso “che i modelli ricavabili da dottrina e giurisprudenza, specie in relazione alla tipicità nel contenuto, sono i più diversi”, C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell’emergenza: fonti e poteri*, in Annuario AIPDA, 2005, *Il diritto amministrativo dell’emergenza*, cit., 17.

“riguardando il presupposto fondamentale dei limiti dei relativi interventi, non possono che essere coperti da riserva di legge”²⁹.

Ad ogni modo, il Ministro dell'interno ha prontamente emanato il d.m. 5 agosto 2008, specificando, all'art. 1, le definizioni di “incolumità pubblica” e “sicurezza urbana”³⁰ e fissando, al successivo art. 2, i vari ambiti di intervento del potere dei Sindaci³¹.

Secondo la giurisprudenza amministrativa³², il citato decreto ministeriale non ha natura di vero e proprio regolamento, perché, a tacer d'altro, difetta del requisito di astrattezza, ma fissa “linee-guida atte ad indirizzare ed uniformare, per tutto il territorio della Repubblica, la potestà sindacale in materia”.

Si è aperta così una disputa intorno alla natura (regolamentare o meno) del decreto.

Ai nostri fini è sufficiente osservare come non possa essere revocato in dubbio che sotto il profilo funzionale il predetto decreto rappresenti un limite al potere discrezionale dei Sindaci. È un atto che si pone “tra la fonte primaria e il concreto provvedere”, per contemperare le esigenze locali con “l'unitarietà dell'ordinamento e con l'uso corretto, razionale e proporzionato della discrezionalità sottesa al potere di ordinanza”³³.

Del resto, da tempo la Corte costituzionale ha chiarito che allorquando la disciplina legislativa attribuisca un potere come quello di ordinanza debba indicare i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo cui il potere è stato attribuito³⁴. Occorre cioè che risultino adeguati limiti all'esercizio di detto potere.

Ed è questo il compito svolto dal d.m. del 5 agosto 2008: sia pure impropriamente³⁵ e in modo generale, esso ha individuato gli ambiti di intervento del potere attribuito ai Sindaci dal nuovo art. 54 del t.u.e.l. e così facendo ha ridotto lo spazio di discrezionalità proprio delle ordinanze sindacali.

²⁹ A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., 11 e s., il quale evidenzia i diversi possibili profili di incostituzionalità dell'art. 54 del t.u.e.l. e l'inidoneità, sul piano della teoria delle fonti, di un regolamento ministeriale (non approvato con delibera del Consiglio dei ministri) ad integrare in modo così significativo le norme di legge (ivi, 12).

³⁰ Ai sensi dell'art. 1 del citato d.m., per “incolumità pubblica” si intende “l'integrità fisica della popolazione”, mentre per “sicurezza urbana” si intende “un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”.

³¹ Si riporta, per completezza, l'art. 2 del citato d.m.: “il Sindaco interviene per prevenire e contrastare: a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi”. Per A. PAJNO, *Alla ricerca della nozione di sicurezza urbana*, in www.astrid-online.it, 2008, 6, l'art. 2 citato introduce una serie di categorie generali che tendono a dare all'elencazione un carattere non tassativo ma esemplificativo.

³² Il riferimento è sempre a T.a.r. Lazio, Sez. II, n. 12222/2008, cit.

³³ Così T.a.r. Lazio, Sez. II, n. 12222 del 2008 cit.

³⁴ Corte cost. n. 26 del 1961, cit.

³⁵ Si è già detto *supra* delle perplessità di affidare ad un atto amministrativo e non alla legge il compito di delimitare l'ambito di applicazione dei nuovi poteri del Sindaco.

Sotto questo profilo, quindi, il richiamato d.m. rappresenta un atto di indirizzo politico³⁶. Va ricordato, infatti, che gli atti di indirizzo politico-amministrativo concretizzano l'interesse pubblico individuato dalla norma, svolgendo una funzione delimitatrice della discrezionalità. Essi definiscono la sfera di libertà lasciata all'Amministrazione. Così intesa, l'attività di indirizzo può esprimersi tanto con direttive³⁷ quanto con provvedimenti differenti, ivi compresi i regolamenti e le stesse norme legislative. È da tenere distinta, in altre parole, la funzione di indirizzo dagli atti che la concretizzano, anche perché l'atto mediante il quale la funzione di indirizzo può essere svolta non è tipizzato³⁸.

Nella norma ascrittiva del potere di ordinanza il legislatore del 2008 ha comunque individuato una serie di limiti che giova richiamare.

L'art. 54, comma 4°, del t.u.e.l., dispone infatti che le ordinanze possono essere adottate "al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana". L'intervento sindacale, quindi, è consentito soltanto allorché vi sia una situazione di pericolo concreto o potenziale che minacci l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Situazione che, dovendo preesistere al provvedimento, ne costituisce il presupposto legittimante di adozione. Non solo: per legittimare e giustificare l'intervento, il pericolo deve essere "grave" e non "lieve". Le ordinanze, poi, devono avere una funzione risolutiva della predetta situazione di grave pericolo, devono cioè eliminarla. A tutto ciò occorre aggiungere che, come tutte le ordinanze, anche queste devono ispirarsi al rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza³⁹.

Naturalmente, le ordinanze sindacali dovranno dar conto della sussistenza di tutti i predetti requisiti in una puntuale e rigorosa motivazione.

Invero, qualche dubbio suscita il fatto che il legislatore abbia usato anche il termine "prevenire", dato che esso lascia presupporre che le ordinanze possano essere emanate anche nelle ipotesi in cui non vi siano gravi pericoli in atto per la sicurezza urbana. In quest'ultima

³⁶ Sulla nozione di indirizzo politico è d'obbligo il rinvio al fondamentale saggio di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 1 e ss. Una puntuale analisi della funzione di indirizzo, in particolare con riguardo ai rapporti tra il Governo e gli enti di gestione delle partecipazioni statali, ora soppressi, si trova in F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Milano, 1965. Più di recente si veda E. PICOZZA, *L'attività di indirizzo della pubblica Amministrazione*, Padova, 1988. Sottolinea la distinzione tra indirizzo politico e politica N. LONGOBARDI, *Indirizzo politico e regolazione economica*, in *Dir. e processo amm.*, 2007, 881 e ss.

³⁷ Che rappresentano l'atto principe mediante il quale si esplica il potere di indirizzo politico. Sulla nozione di direttiva può essere sufficiente il rinvio, tra i tanti, a: S. D'ALBERGO, *Direttiva*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, 603 e ss.; M. CLARICH, *La nozione di direttiva: problemi ricostruttivi e tendenze recenti*, in *Foro amm.*, 1984, 551 e ss.; F. MERUSI-M. CLARICH, *Direttiva*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Roma, 1989; G. SCIULLO, *La direttiva nell'ordinamento amministrativo*, Milano, 1993; E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Torino, 1999; ID., *Direttiva (dir. amm.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. III, Milano, 2006, 1854 e ss.

³⁸ Rileva che "l'indirizzo può essere espresso da vari tipi atti dei pubblici poteri, i quali – a seconda dei casi – ricevono qualificazione legislativa, come la legge finanziaria, o amministrativa, come la direttiva ministeriale ai dirigenti", G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000, 369, il quale ulteriormente precisa che "è tipizzata l'attività di indirizzo, non l'atto mediante il quale essa venga svolta" (ivi, 371).

³⁹ Evidenzia la necessità di rapportare e ricondurre il potere di ordinanza ai principi "istituzionali" della ragionevolezza e proporzionalità, R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., 247, secondo cui "la ragionevolezza è, principalmente, del procedimento, e segnatamente dell'istruttoria procedimentale, mentre la proporzionalità si riferisce alla misura, alla statuizione concreta con la quale si chiude il procedimento stesso". Inoltre, come chiarito da F. SATTA, *Ordine e ordinanza amministrativa*, cit., 5, la "proporzionalità" delle misure adottate rispetto alla fattispecie di emergenza da disciplinare costituisce condizione *sine qua non* di legittimità delle ordinanze, mentre la "ragionevolezza", intesa come l'adeguatezza logica e giuridica al tipo di fattispecie che occorre disciplinare, rappresenta un limite interno ed essenziale dei provvedimenti in esame.

eventualità, però, non configurandosi una situazione emergenziale, lo strumento da utilizzare non può essere rinvenuto nelle ordinanze, bensì, come s'è già detto (par. 1) e come meglio si dirà *infra* (par. 6), sembra necessario far ricorso ai poteri tipici, non solo del Sindaco ma anche degli altri organi dell'ente locale e di altri soggetti istituzionali come Stato e regioni.

3. Il necessario coordinamento tra i diversi livelli di governo nell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Nel settore della sicurezza urbana è fondamentale un forte coordinamento tra il livello di governo locale e statale, soprattutto perché, come è stato notato in dottrina, l'ordinamento non consente interventi locali sulla incolumità pubblica e sulla sicurezza urbana senza forme di raccordo con l'Amministrazione statale della pubblica sicurezza⁴⁰.

Non va dimenticato, infatti, che la materia "ordine pubblico e sicurezza" è riservata dalla Costituzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato⁴¹ e che la stessa Costituzione prevede, all'art. 118, comma 3°, forme di coordinamento tra Stato e regioni in questo settore, coordinamento che può reputarsi estensibile anche agli enti locali⁴².

Inoltre, non è chi non veda come uno sganciamento della "sicurezza urbana" dall'Amministrazione statale della pubblica sicurezza finirebbe col riversare sui Sindaci una responsabilità che, per un verso, non sarebbero in grado di soddisfare, e, per altro verso, comporterebbe approcci difformi sul territorio nazionale, con grave violazione dei valori unitari sottesi all'ordine pubblico e sicurezza⁴³.

⁴⁰ Aspetto perspicuamente messo in luce da G. CAIA, "Incolumità pubblica" e "sicurezza urbana" nell'amministrazione della pubblica sicurezza (il nuovo art. 54 t.u.e.l), cit., par. 5. Altrettanto chiaramente L. VANDELLI, *I poteri del Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del t.u.e.l.*, in www.astrid-online.it, 2008, par. 5, osserva che l'esigenza "di collaborazione – tra diversi soggetti, livelli, competenze, politiche pubbliche – sembra, così, connotare la sicurezza urbana in maniera imprescindibile, è nella natura stessa del concetto stesso".

⁴¹ Sul punto A. MUSUMECI, *Sicurezza e ordinamento regionale. Una analisi comparata della legislazione regionale*, in www.astrid-online.it, 2009, 4, precisa però che, fermo restando il limite della potestà esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, da intendersi come attività di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico, la sicurezza non è una materia vera e propria ma piuttosto "un interesse che attraversa trasversalmente buona parte delle materie di competenza regionale".

⁴² In questa direzione G. CAIA, "Incolumità pubblica" e "sicurezza urbana" nell'amministrazione della pubblica sicurezza (il nuovo art. 54 t.u.e.l), cit., par. 3, il quale precisa: "Di fronte alla stabile ed indiscutibile competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di 'ordine pubblico e sicurezza', ed alla competenza legislativa delle Regioni nella distinta materia della 'polizia amministrativa locale', la Costituzione ha previsto che, per l'esercizio delle competenze amministrative, nei settori che qui interessano, vi debbano essere forme di coordinamento. Il citato art. 118, comma 3° Cost. si riferisce testualmente allo Stato e alle Regioni; peraltro, poiché queste ultime rappresentano – nei rispettivi territori – il centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali (cfr. Corte cost., 15 luglio 1991, n. 343 al p.to 5.1. delle considerazioni in diritto), l'attuazione della regola costituzionale comporta che le forme di coordinamento riguardino e coinvolgano anche gli enti locali, per tutte le questioni che implicino o richiedano una loro presenza nelle azioni per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica". Sottolinea condivisibilmente come sia necessario provvedere all'approvazione della legge statale di disciplina delle forme di coordinamento in materia di sicurezza prevista dal citato art. 118, comma 3°, Cost., L. VANDELLI, *I poteri del Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del t.u.e.l.*, cit., par. 11.

⁴³ Sul punto si veda G. CAIA, "Incolumità pubblica" e "sicurezza urbana" nell'amministrazione della pubblica sicurezza (il nuovo art. 54 t.u.e.l), cit., par. 2.

La materia, quindi, richiede il concorso e la collaborazione di più livelli istituzionali. Del resto, anche in altri importanti Paesi, come Francia, Germania e Spagna, si ricercano nel settore della sicurezza pubblica soluzioni di equilibrio tra competenze centrali e territoriali⁴⁴.

Opportunamente perciò l'art. 54 del t.u.e.l. prevede forme di coordinamento (e di indirizzo), anche se sembra improprio parlare di coordinamento tra Amministrazione statale e locale, atteso che i poteri previsti dal più volte richiamato art. 54 sono attribuiti al Sindaco nella sua veste di Ufficiale di Governo. La sicurezza urbana rimane, così, una funzione attratta nell'orbita statale, pur se viene esercitata dai rappresentanti dei Comuni, e ciò in ossequio dell'art. 117 Cost., comma 2°, lett. h), che riserva alla competenza esclusiva statale la materia "ordine pubblico e sicurezza", nell'ambito della quale il legislatore sembra includere la sicurezza urbana.

Ad ogni modo, una prima forma di coordinamento è annoverata dal comma 4° dell'art. 54 del t.u.e.l., ove si dispone che i Sindaci debbano comunicare al Prefetto le ordinanze prima della loro adozione, anche al fine di consentire a quest'ultimo la predisposizione degli strumenti ritenuti necessari all'attuazione delle stesse⁴⁵. La comunicazione sembra costituire una condizione di efficacia dell'ordinanza sindacale, diretta a consentire un controllo successivo del Prefetto e non un controllo preventivo in funzione di integrazione dell'efficacia⁴⁶. Essa permette altresì al Prefetto di aprire un momento di interlocuzione con l'organo comunale, formulando osservazioni e proposte sui provvedimenti sindacali, evitando così che gli stessi emergano in sede di gravame. Inutile dire che il dialogo tra i due soggetti istituzionali è particolarmente fruttuoso se rivolto nei confronti di progetti di provvedimento piuttosto che verso provvedimenti definitivi⁴⁷.

L'art. 54 del t.u.e.l. contempla poi un'ulteriore attività di coordinamento: al comma 2°, dopo aver previsto che il Sindaco "concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali", dispone che ciò debba avvenire nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministero dell'interno⁴⁸.

⁴⁴ Come ricordato da G. CAIA, "Incolunità pubblica" e "sicurezza urbana" nell'amministrazione della pubblica sicurezza (il nuovo art. 54 t.u.e.l.), cit., par. 3, il quale richiama sul punto i contributi di M. SAVINO, *La pubblica sicurezza in Francia*; ID., *La pubblica sicurezza in Spagna*; S. BOLDRINI, *La pubblica sicurezza in Germania*, tutti in Camera dei deputati, XV legisl., Servizio Studi e Servizio Biblioteca, Documentazione e ricerche, n. 66, *Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia. Assetti organizzativi della sicurezza in Francia, Germania e Spagna*, 7 maggio 2007, risp. pagg. 7, 29 e 63. Sulla sicurezza urbana nei paesi europei si veda anche R. SELMINI, *Le politiche di sicurezza urbana in Europa*, in *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, a cura di C. Braccesi-R. Selmini, Rimini, 2005, 15 e ss.

⁴⁵ Inoltre, ai sensi del comma 5° dell'art. 54 del t.u.e.l., qualora i provvedimenti adottati dai Sindaci comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il Prefetto indice una conferenza di servizi alla quale devono partecipare i Sindaci interessati, il Presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento. Si tratta di un'opera di armonizzazione importante, posto che può sovente capitare che un'ordinanza sindacale sposti fenomeni di degrado nei comuni limitrofi.

⁴⁶ In tal senso W. GIULIETTI, *Ampliamento delle funzioni del Sindaco in materia di sicurezza pubblica e partecipazione delle Forze armate al controllo del territorio*, cit., 329.

⁴⁷ In questa direzione L. VANDELLI, *I poteri del Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del t.u.e.l.*, cit., par. 8.

⁴⁸ Come notato da W. GIULIETTI, *Ampliamento delle funzioni del Sindaco in materia di sicurezza pubblica e partecipazione delle Forze armate al controllo del territorio*, cit., 315, il coordinamento può trovare una sua importante predeterminazione nella pianificazione a monte prevista mediante i piani territoriali di controllo del territorio. Detti piani, disciplinati già dall'art. 17, comma 1°, legge 26 marzo 2001, n. 128, consentono il coordinamento delle forze di polizia nel controllo del territorio, in ciò coinvolgendo anche la polizia locale. I piani sono attuati, secondo direttive del Ministro dell'interno aggiornate annualmente, a livello provinciale e nei maggiori centri urbani "a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e comandi dell'Arma dei carabinieri e,

Si tratta nondimeno di una collaborazione che assume carattere operativo e non decisionale⁴⁹.

A ben vedere, perciò, le richiamate direttive del Ministero dell'interno non svolgono una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo, ma realizzano un mero coordinamento operativo volto a rendere fattibile il maggiore coinvolgimento della polizia locale espressamente richiesto dal legislatore.

Ugualmente, non c'è funzione di indirizzo politico-amministrativo, bensì di coordinamento e (soprattutto) controllo, nello stretto rapporto che lega i Sindaci al Prefetto in questo campo.

4. Il potere di indirizzo del Ministro dell'interno, la direttiva annuale e i patti per la sicurezza.

Una funzione di indirizzo politico-amministrativo è espressamente prevista soltanto dall'ultimo comma (il dodicesimo) dell'art. 54 del t.u.e.l., ove si conferisce al Ministro dell'interno la facoltà – ma non l'obbligo – di adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni attribuite al Sindaco dal medesimo articolo.

Il Primo cittadino, quindi, può essere sottoposto ad atti di indirizzo del Ministro dell'interno anche quando emana ordinanze, e questo perché – come già ricordato – i poteri di cui all'art. 54 del t.u.e.l. sono ad esso attribuiti nella sua veste di Ufficiale di Governo e non come capo dell'Amministrazione comunale. La titolarità delle funzioni in materia di sicurezza continua così ad essere riservata allo Stato. Il Sindaco viene coinvolto nello svolgimento di queste funzioni statali in considerazione del fatto che la qualità di amministratore locale gli consente di conoscere più a fondo le problematiche del territorio che comportano rischi per la sicurezza⁵⁰.

La circostanza che in detto settore il Sindaco agisca come Ufficiale di Governo spiega anche perché sia possibile il riconoscimento degli altri poteri attribuiti all'Amministrazione statale, segnatamente al Prefetto. Si ricorda, per tutti, il potere di sostituzione: alla stregua del comma 11° dell'art. 54 del t.u.e.l., in caso di inerzia del Sindaco, il Prefetto può intervenire in via sostitutiva con proprio provvedimento, senza necessità di nominare – così come avveniva nella precedente versione dell'art. 54 del t.u.e.l. – un commissario per l'adempimento delle funzioni sindacali. Questi poteri prefettizi sono possibili perché nello svolgimento delle funzioni esercitate in qualità di Ufficiale di Governo il Sindaco è in rapporto di dipendenza dal Prefetto⁵¹.

Si diceva della facoltà del Ministro dell'interno di adottare atti di indirizzo: non risulta però che il Ministro abbia fatto uso di tale potere riconosciutogli dal comma 12° dell'art. 54 del t.u.e.l.

per i servizi pertinenti alle attività d'istituto, del Corpo della Guardia di finanza, con la partecipazione di contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale, previa richiesta al Sindaco, o nell'ambito di specifiche intese con la predetta autorità, prevedendo anche l'istituzione di presidi mobili di quartiere nei maggiori centri urbani, nonché il potenziamento e il coordinamento, anche mediante idonee tecnologie, dei servizi di soccorso pubblico e pronto intervento per la sicurezza dei cittadini”.

⁴⁹ Sul punto W. GIULIETTI, *Ampliamento delle funzioni del Sindaco in materia di sicurezza pubblica e partecipazione delle Forze armate al controllo del territorio*, cit., 315.

⁵⁰ Aspetto chiarito dalla Relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto legge n. 92 del 2008

⁵¹ Cons. Stato, Sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076, in www.giustizia-amministrativa.it; su questa decisione si segnala il commento di M. GNES, *L'annullamento prefettizio delle ordinanze del Sindaco quale ufficiale di governo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 44 e ss. Sul punto, in dottrina, si veda A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, vol. I, 433 e ss.

Ci si può chiedere allora se i fini pubblici da perseguire nel settore della sicurezza urbana possano essere delimitati anche con un altro atto: vien fatto di pensare alla direttiva che il Ministro deve emanare annualmente ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 8 del d.lgs. n. 286 del 1999.

Com'è noto, tale direttiva annuale è procedimentalizzata e finalizzata non soltanto all'individuazione degli obiettivi e delle priorità, ma anche alla ripartizione tra gli uffici dirigenziali generali delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie, nonché alla valutazione dei risultati. Essa definisce gli obiettivi e le priorità politiche del Ministero secondo un modello integrato di pianificazione strategica e programmazione economico-finanziaria ed ha come destinatari i dirigenti (ad esempio, per quanto riguarda la sicurezza, il Capo della Polizia) e non i Sindaci⁵².

Non pare essere questo, pertanto, lo strumento più adatto per fissare l'indirizzo politico-amministrativo nei confronti dei provvedimenti sindacali in materia di sicurezza urbana.

Ad ogni modo, può essere utile segnalare che il Ministro dell'interno ha emanato la direttiva annuale nel febbraio 2009. Con riferimento alla sicurezza urbana, l'obiettivo strategico è estremamente vago, per non dire assente⁵³. La direttiva, infatti, si limita a sottolineare che la risposta alla domanda di sicurezza della collettività debba passare anche attraverso il potenziamento dei livelli di sicurezza urbana in stretta sinergia e con il pieno coinvolgimento del mondo delle autonomie locali. L'obiettivo è talmente generico che non può certo dirsi che la direttiva costituisca un atto di indirizzo politico-amministrativo, almeno per quanto concerne il settore che ci occupa⁵⁴.

È da ricordare, infine, l'accordo denominato "Patti per la sicurezza nei piccoli comuni", stipulato il 13 settembre 2008 tra il Ministero dell'Interno e la Consulta nazionale ANCI dei piccoli comuni⁵⁵. Con questa convenzione le parti s'impegnano ad attuare determinate azioni d'intervento secondo specifiche linee di indirizzo volte ad assicurare un più elevato livello di risposta alla domanda di sicurezza. A questo impegno potranno far seguito specifiche intese in sede locale, attraverso l'individuazione di Unioni di comuni in cui avviare la sperimentazione per l'attuazione di patti per la sicurezza secondo le linee d'intervento contenute nell'accordo.

⁵² Sulle varie tappe del processo di programmazione strategica si veda M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica Amministrazione*, Torino, 2001, 127 e ss. e *passim*

⁵³ La dottrina ha più volte sottolineato la necessità che gli atti di indirizzo politico-amministrativo si caratterizzino per una chiara e coerente indicazione degli obiettivi e delle priorità: si veda, di recente, A. ZITO, *Atti di indirizzo politico-amministrativo e proposte di riforma delle pubbliche Amministrazioni: problemi e prospettive*, in *Nuove autonomie*, 2007, 128. Evidenza però il disinteresse e l'incapacità della classe politica di tradurre le proprie scelte in termini di programmazione strategica, di definizione di obiettivi e di risultati da raggiungere, F. BASSANINI, *Indirizzo politico, imparzialità della p.a. e autonomia della dirigenza. Principi costituzionali e disciplina legislativa*, in *Nuova rass.*, 2008, 2257 e ss. È utile puntualizzare, peraltro, che se non può qualificarsi come direttiva un atto ampiamente generico, parimenti e nella situazione opposta non possono essere considerate direttive atti prescrittivi che non lasciano margine di decisione all'organo destinatario: in tal senso E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, cit., 75.

⁵⁴ Si è detto nel testo che la direttiva annuale non sembra essere lo strumento giusto per indirizzare l'attività dei Sindaci in materia di sicurezza urbana; tuttavia, se si considera che detta materia intercetta varie sfere di competenza territoriale e che in un'Amministrazione multilivello appare necessario un forte coordinamento tra i vari livelli di governo (v. *supra*, par. 3), è auspicabile che anche sulla sicurezza urbana l'organo politico eserciti i propri poteri di indirizzo in modo più puntuale (naturalmente nei confronti dei dirigenti statali e non dei Sindaci). Va rammentato, comunque, che in materia di sicurezza sono previsti altri strumenti di raccordo e coordinamento tra i vari livelli di governo, come i già citati Piani territoriali di controllo del territorio disciplinati dall'art. 17, comma 1°, della legge n. 128/2001.

⁵⁵ I patti integrati per la sicurezza sono adottati dal Ministero dell'interno a partire dagli anni novanta del secolo scorso.

Come precisato dalla stessa intesa, i “patti per la sicurezza rappresentano un nuovo modello operativo capace di favorire la collaborazione tra le diverse istituzioni coinvolte nel governo della sicurezza pubblica, con la definizione strategica e condivisa di linee sinergiche di azione”.

I patti per la sicurezza sono da salutare senz’altro con favore, ma non rappresentano un atto di indirizzo nei confronti dei Sindaci. Com’è del tutto evidente, si tratta di una convenzione amministrativa⁵⁶, per altro di carattere operativo e rivolta solo ai piccoli comuni. L’accordo sui patti per la sicurezza del settembre 2008 contiene nondimeno linee di indirizzo per le future intese, ma rimane un accordo stretto tra soggetti diversi (un ente pubblico, il Ministro dell’interno, e una associazione che rappresenta i piccoli comuni, l’ANCI) in vista del migliore conseguimento di obiettivi comuni in tema di sicurezza.

5. Atti di indirizzo e interessi pubblici nel settore della sicurezza urbana.

Manca quindi un vero e proprio atto di indirizzo politico-amministrativo nel campo della sicurezza urbana. O meglio, come atto di indirizzo si può annoverare soltanto il d.m. 5 agosto 2008, che – come s’è visto – pone in essere una prima delimitazione all’ampio potere discrezionale riconosciuto dal legislatore ai Sindaci. Tale decreto, tuttavia, si limita a fornire delle indicazioni troppo generali e astratte, non può pertanto essere considerato sufficiente.

La mancanza di linee di indirizzo si deve anche alla scelta del legislatore che, nel formulare il novellato art. 54 del t.u.e.l., non ha previsto in capo al Ministro dell’interno un obbligo di adottare atti di indirizzo, bensì si è limitato a prevedere una mera facoltà: è auspicabile, invece, che ci sia un obbligo in tal senso.

Del resto, sempre di più oggi la fissazione di una scala di valori e preferenze degli interessi pubblici è rimessa all’Amministrazione pubblica. La legge non solo non sembra in grado di guidare ed indirizzare in modo concreto l’azione della p.A., ma la portata attuale del principio di legalità non consente di ritenere che la gerarchizzazione di una scala di valori possa essere rinvenuta nella norma legislativa⁵⁷, giacché il richiamato principio, così come oggi viene interpretato, impone “che il potere discrezionale venga esercitato in un ambito di attuazione flessibile, pur nel rispetto degli obiettivi fissati dalla legge”⁵⁸.

⁵⁶ In argomento si veda G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Milano, 1984; ID., *Convenzioni e accordi amministrativi (profili generali)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IX, Roma, 1988, 1 e ss, che definisce “convenzione amministrativa ogni testo, concordato tra una pubblica Amministrazione e una controparte (sia poi questa pubblica o privata) contenente la determinazione consensuale di reciproci impegni, assunti mediante la comune sottoscrizione” (op. ult. cit., 1).

⁵⁷ Rimarca la distinzione “tra normazione e concreta attività, tra legislazione ed amministrazione, tra il creare diritto e l’operare secondo diritto o sulla base del diritto preesistente”, V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. diritto*, vol. XVII, Milano, 1968, 930. Non si ignora però che la legge talvolta, specie negli ultimi tempi, sembra perdere i requisiti della generalità ed astrattezza, come osservato, da ultimo, da A. POLICE, *La responsabilità politica e la responsabilità giuridica nel prisma del procedimento amministrativo*, in www.apertacontrada.it, 2009, par. 1. Sui problemi delle leggi provvedimento si vedano: D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, 1996; F. CINTIOLI, *Posizioni giuridicamente tutelate nella formazione della legge provvedimento e “valore di legge”*, in *Dir. proc. amm.*, 2001, 33 e ss.

⁵⁸ Così A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza nell’esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997, 114-115. Una prima fondamentale sistemazione del ruolo che riveste l’interesse pubblico nell’esercizio del potere discrezionale si deve, com’è noto, a M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica Amministrazione*, Milano, 1939. Sottolinea che l’apporto fondamentale del citato studio di Giannini sta nella precisazione dei rapporti tra discrezionalità e interesse pubblico F.G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1149 e ss.

L'interesse pubblico non si configura cioè "come una entità semplice e statica, ma come una entità dinamica e dialettica che viene determinata attraverso un confronto ed uno scontro di molteplici interessi che emergono nella situazione reale"⁵⁹. È la ponderazione che comporta l'identificazione in concreto dell'interesse pubblico finale, che non è dato dalla legge ma è il risultato di un'operazione di composizione di vari interessi pubblici (tenendo presente anche gli interessi privati)⁶⁰.

Dunque, la legge lascia all'Amministrazione un margine più o meno ampio di discrezionalità, tanto nell'individuazione degli interessi pubblici da realizzare, quanto nella codificazione di una gerarchia di interessi⁶¹.

Il luogo in cui l'interesse pubblico previsto dalla norma in termini astratti viene ad essere concretizzato è il procedimento amministrativo. Ciò nondimeno, lo spazio di discrezionalità può essere ridotto – o meglio, la scelta discrezionale può essere anticipata – con atti di indirizzo politico-amministrativo, i quali debbono porsi sia logicamente che cronologicamente prima delle decisioni operative⁶².

Tali atti di carattere generale non solo anticipano il successivo provvedimento applicativo, ma il loro contenuto prescrittivo informa il concreto esercizio dell'azione amministrativa. Essi, pertanto, concretizzano l'interesse pubblico astratto fissato dalla legge, anticipando la scelta discrezionale ad una fase precedente a quella dell'assunzione della determinazione concreta, svolgendo così una funzione delimitatrice della discrezionalità del decisore finale. In tal modo, l'Amministrazione pone a se stessa un vincolo per il successivo esercizio concreto delle sue competenze⁶³.

La fissazione di una scala di valori degli interessi pubblici costituisce il primo passo di ogni momento decisionale pubblico⁶⁴. Tale sistemazione è oltremodo necessaria quando gli interessi pubblici si presentino in numero e varietà tali da escludere la possibilità di essere tutti soddisfatti nel singolo caso concreto ovvero corrano il rischio di entrare in conflitto tra loro: il che accade proprio nel campo della sicurezza urbana.

⁵⁹ V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2008, 270. L'idea che spetti all'Amministrazione pubblica la raffigurazione dell'interesse pubblico concreto si trova in A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, 65. Sulla nuova configurazione dell'interesse pubblico si veda M.R. SPASIANO, *L'interesse pubblico e l'attività della p.A. nelle sue diverse forme*, in *Foro amm.-T.a.r.*, 2005, 1820 e ss.

⁶⁰ F.G. SCOCA, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in *Convivenza nella libertà. Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, vol. II, Napoli, 1999, 1274.

⁶¹ Sul punto A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative*, cit., 133.

⁶² Nota che all'Amministrazione non spetta più soltanto l'adozione del precetto concreto, "ma ad essa è sempre più sovente conferito il potere di partecipare, in misura più o meno elevata, al processo di articolazione e di progressiva concretizzazione del precetto astratto, mediante attività normativa, di programmazione, e così via", F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, *Aggiornamento*, vol. IV, Milano, 2002, 90.

⁶³ G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, Padova, 1988, 162, osserva che strutturalmente l'assunzione dell'indirizzo è una decisione destinata a porsi come regola delle regole in ordine all'apprezzamento che dovrà essere compiuto rispetto ai vari interessi in gioco.

⁶⁴ In tal senso A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative*, cit., 135, il quale aggiunge che è ormai un dato di fatto la generale tendenza all'anticipazione della scelta discrezionale relativa agli interessi da perseguire ad una fase precedente a quella dell'azione concreta. Parla di momento prefigurativo dell'azione M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato-A. Barbera, vol. III, Bologna, 1997, 35 e s. Per G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, cit., 162, l'adozione di un indirizzo (generale) è "un passaggio obbligato, è il mezzo indispensabile per dar forza ed incisività (sociali) al comportamento dell'autorità, per garantire effettivamente il raggiungimento del risultato voluto dalla norma".

Sembra dunque importante in questo settore un momento preliminare di individuazione di una scala di priorità e (soprattutto) di delimitazione degli interessi pubblici da perseguire, vale a dire un'attività di indirizzo politico, vista anche la vaghezza del fine pubblico fissato dal legislatore, individuato nella necessità di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Del resto, va ricordata la necessità, affermata dalla Corte costituzionale, di prevedere criteri di ragionevole delimitazione della discrezionalità del potere di ordinanza⁶⁵.

Non si deve dimenticare, poi, che la sicurezza urbana è una materia che attiene a interessi pubblici primari (come l'integrità delle persone, la protezione delle proprietà, ecc.), la cui individuazione non può che venire, in un'Amministrazione multilivello, dal concorso e dal coordinamento di soggetti con competenze diverse.

A tutto ciò va aggiunto che la sicurezza urbana è affidata a migliaia di Sindaci, capaci di autodeterminarsi anche in ordine a questa attività. Si è già sottolineato, nondimeno, che i Primi cittadini agiscono in veste di Ufficiali di Governo; la loro attività, pertanto, è suscettibile di essere sottoposta a linee di indirizzo e coordinamento – e quindi a limiti e condizionamenti –, che non possono però comprimere totalmente la loro sfera di discrezionalità, anche perché essi devono dare una risposta alle diverse esigenze locali.

Se si pone mente agli aspetti testé richiamati (pluralità di interessi pubblici, anche primari, che possono entrare in conflitto tra loro; numero di soggetti coinvolti; necessità di indicare criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo titolare del potere di ordinanza), appare evidente come in questo settore, più che in altri, sia importante un momento di mediazione fra l'indirizzo politico generale e gli autonomi indirizzi di cui sono portatori i singoli soggetti pubblici locali. Questo ruolo di raccordo, non può che essere svolto attraverso un'attività di indirizzo politico-amministrativo⁶⁶. Segnatamente, l'individuazione di un indirizzo politico-amministrativo in tema di sicurezza urbana, uniforme per tutto il territorio nazionale, va necessariamente rimessa all'organo statale preposto alla sicurezza, il Ministro dell'interno.

L'utilità di avere atti di indirizzo che imprimano unità e direzione ai singoli provvedimenti dei Sindaci è palese se si considera che interventi sindacali scoordinati tra loro sono poco o per nulla efficaci, perché finirebbero con lo spostare il problema della sicurezza da un comune all'altro.

È importante però ribadire che l'attività di indirizzo deve, da un lato, garantire l'efficacia dell'azione coordinatrice, dall'altro, assicurare la salvaguardia delle sfere di autonomia dei soggetti coordinati⁶⁷.

In definitiva, nel campo della sicurezza urbana l'individuazione degli interessi pubblici da perseguire dovrebbe essere una fattispecie a formazione progressiva: oltre alla predeterminazione generale e astratta degli interessi pubblici realizzata direttamente dalla legge, è importante che vi siano atti di indirizzo politico-amministrativo che (in ossequio all'indirizzo politico generale) circoscrivano e compongano in una scala gerarchica tali interessi, per arrivare poi ai provvedimenti sindacali con i quali si raggiunge l'obiettivo finale.

⁶⁵ Il riferimento è a Corte cost. n. 26 del 1961 cit., ove si puntualizza però che deve essere la stessa norma attributiva del potere di ordinanza ad indicare i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'organo a cui il potere è stato attribuito.

⁶⁶ La necessità di un'attività direttiva che svolga un ruolo di impulso, di coordinamento e di guida ed a cui affidare il compito di rendere effettivo l'indirizzo politico generale senza comprimere gli autonomi indirizzi dei vari soggetti amministrativi è stata ben teorizzata da G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, cit., spec. 127 e ss.

⁶⁷ È questa un'esigenza evidenziata già da G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, cit., 125.

L'adozione delle misure concrete, cioè, dovrebbe passare attraverso un processo di progressiva specificazione⁶⁸.

Ciascun gradino della gerarchia dei fini rappresenta un mezzo per l'attuazione degli obiettivi posti nel gradino immediatamente superiore⁶⁹.

Se però il Ministro abdica al suo compito di fissare i fini e stabilire le priorità mediante atti di indirizzo, il rischio che si corre è quello di "riconduurre nella casualità il motore delle scelte"⁷⁰, ovvero di lasciare ai Sindaci la possibilità di sconfinare nell'attività di indirizzo politico occupando gli spazi lasciati liberi dall'Amministrazione statale⁷¹. Di più: il vasto potere di apprezzamento discrezionale riconosciuto ai Primi cittadini, se non limitato, finisce col conferire a questi ultimi una potestà che si confonde con la funzione normativa.

Se si vuole evitare questa eventualità, ovvero il rischio di vedere ordinanze in conflitto con l'ordinamento nazionale e comunitario (o con i diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti), non possono essere lasciati ampi spazi di libertà alla "creatività" dei Sindaci.

Un elevato grado di discrezionalità nell'uso del potere di emanare provvedimenti di questo tipo da parte dei Sindaci, infatti, potrebbe portare – come in effetti sta portando – ad una proliferazione di regole minuziose e bizzarre, diverse da comune a comune, che certamente non semplificano la civile convivenza⁷². Spesso, anzi, esse generano confusione, individuando divieti e sanzioni per comportamenti che l'ordinamento generale ritiene leciti.

È sufficiente scorrere le numerosissime ordinanze sindacali già emanate per rendersene conto: esse vanno dal divieto di assembramenti di persone di fronte a strutture addette alla distribuzione dei farmaci con lo scopo di contrastare la tossicodipendenza (ordinanza del Sindaco di Livorno dell'11 agosto 2008), a quello di stazionare nei parchi (Comune di Verona, ordinanza sindacale del 25 luglio 2008), per non citarne altre⁷³.

⁶⁸ Da tempo la dottrina ha messo a fuoco che il momento di scelta dei fini generali e, all'interno di questi, degli interessi da curare, non può esaurirsi nel solo momento della determinazione, ma "si proietta entro un processo in cui le scelte prime e fondamentali vanno man mano specificandosi e prendendo corpo a contatto con le condizioni ed i problemi della realtà": così G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, cit., 141-142. Altra autorevole dottrina (il riferimento è a F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, cit., 89), ha osservato che il "quadro normativo al quale l'attività amministrativa deve conformarsi è (può essere) disegnato da norme di diverso valore (legislativo, regolamentare, ecc.) e di diversa provenienza (eteronome, autonome), che (in una visione paradigmatica) prendono avvio da un precepto astratto e generale e, mediante un processo di progressiva articolazione, giungono fino al precepto concreto".

⁶⁹ In tal senso A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative*, cit., 141, che cita l'importante lavoro di H.A. SIMON, *Administrative behavior*, New York, 1947, ora anche nella trad. it., *Il comportamento amministrativo*, a cura di V. Mortara, Bologna, 1967, 48 e ss.

⁷⁰ Il "garbage can model", modello che si fonda sulla casualità, è richiamato nel lavoro di A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative*, cit., 141 e nota 146. Questo modello individua la situazione decisionale "come il luogo di incontro tra problemi che cercano trattamento, soluzioni che cercano problemi e partecipanti che cercano problemi da risolvere, soddisfazioni per interessi, o alleanze da stipulare": così J.P. OLSEN, *Scienza politica e teoria dell'organizzazione. Le possibili convergenze*, in *Riv. it. scienza politica*, 1989, 1.

⁷¹ Nota come l'inerzia del Ministro nell'individuare le linee di indirizzo politico possa portare allo sconfinamento del dirigente nell'attività di indirizzo F. SAITTA, *Burocrazia e indirizzo politico: il modello della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 175 e ss., spec. par. 9.

⁷² Disapprova un uso eccessivo delle ordinanze sindacali M. GNES, *L'annullamento prefettizio delle ordinanze del Sindaco quale ufficiale di governo*, cit., 50.

⁷³ Un recente quadro e una valutazione complessiva delle ordinanze sindacali si trova in A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., 26 e ss., il quale osserva che spesso "si finisce con l'adottare divieti generalizzati, idonei a colpire anche attività di per se lecite. È evidente, invece, che molti dei rischi paventati, possono essere evitati con un'attività di puntuale vigilanza, senza la necessità dell'introduzione di prescrizioni generali di un'ampiezza tale da metterne seriamente in pericolo la legittimità".

Dunque, per garantire uniformità sul territorio nazionale⁷⁴, la fissazione di una scala gerarchica degli interessi pubblici da perseguire nel settore della sicurezza urbana va rimessa – come s’è già detto – ad un atto di indirizzo del Ministro. Il livello statale sembra essere il luogo naturale per una più compiuta indicazione e delimitazione dei fini pubblici da perseguire.

6. Segue: *i limiti contenutistici degli atti di indirizzo.*

Alla stregua delle considerazioni sopra svolte, da un lato, si rivela importante l’emanazione di atti di indirizzo politico-amministrativo – necessari per delimitare e circoscrivere “a monte” il potere discrezionale dei Sindaci –, dall’altro, emerge il problema di individuare il limite contenutistico entro il quale siffatto potere debba essere esercitato. E ciò perché si è di fronte ad un settore particolare che necessita di un atto di indirizzo adeguato ai propri caratteri. Il potere di indirizzo, infatti, deve essere calato in un campo in cui la flessibilità di intervento costituisce un elemento essenziale che non può essere cancellato. Basti pensare che le linee di indirizzo non sono dirette nei confronti di (un singolo o di) pochi dirigenti, ma verso una pluralità di soggetti (migliaia di Sindaci), ognuno dei quali ha esigenze diverse connesse alle peculiarità del proprio territorio. A tacer del fatto poi che l’atto di indirizzo è rivolto verso un potere atipico come quello di ordinanza.

Come s’è detto nel paragrafo precedente, le indicazioni contenute negli atti di indirizzo politico-amministrativo anticipano le scelte, restringendo lo spazio di discrezionalità dei soggetti decisori pubblici successivi. Tuttavia, poiché sono atti necessariamente generali, essi richiedono un ulteriore intervento di precisazione, che viene lasciato al decisore del caso concreto, il quale continua a conservare un margine di scelta, ossia un ambito in cui è il criterio politico ad indirizzare la scelta⁷⁵.

Dunque, non sono consentiti atti di indirizzo politico eccessivamente dettagliati⁷⁶. L’indirizzo politico deve soltanto limitarsi a fornire la cornice di riferimento entro cui collocare le autonome determinazioni dell’Amministrazione⁷⁷. Si tratta di una tematica indagata da tempo dalla dottrina, la quale ha chiarito che l’attività di indirizzo deve assumere la caratteristica di un’attività di impulso, di coordinamento e di guida, senza vanificare o comprimere l’autonomo indirizzo di cui è titolare ogni soggetto dell’Amministrazione: gli atti di indirizzo, cioè, devono mantenere l’unità dei fini nella pluralità delle azioni⁷⁸.

⁷⁴ L’esigenza di uniformità sembra trovare un fondamento anche nell’art. 120 Cost. Questa norma, tutelando i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali, sembra esigere che ci sia un ambito uniforme di applicazione delle discipline che intercettano tali diritti.

⁷⁵ Ha chiarito che una parte della gestione del fine politico penetra anche nell’attività amministrativa G. MARONGIU, *L’attività direttiva nella teoria giuridica dell’organizzazione*, cit., 159.

⁷⁶ Come puntualizzato da M. D’ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica Amministrazione*, cit., 142, “l’imposizione da parte degli organi politici di prescrizioni di dettaglio determina la lesione della sfera di competenza dell’organo dirigenziale”.

⁷⁷ Come notato da A. ZITO, *Profili funzionali del procedimento*, in *La disciplina generale dell’azione amministrativa*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2006, 169 e ss., il quale ulteriormente precisa che il procedimento, nelle ipotesi in cui in esso si spenda discrezionalità, serve anche a dare attuazione a quanto deciso negli atti di indirizzo politico-amministrativo, ma non è mera esecuzione di direttive bensì incessante rielaborazione ed adattamento degli *inputs* aventi natura politica ai canoni dell’azione amministrativa e alle esigenze del caso concreto.

⁷⁸ G. MARONGIU, *L’attività direttiva nella teoria giuridica dell’organizzazione*, cit., 136 e ss.

Questa suggestione dimostra tutta la sua validità se riportata al campo che ci occupa, dove non sono ipotizzabili atti di indirizzo che contengano prescrizioni di dettaglio, sia perché si porrebbero in contrasto con la sfera di discrezionalità riconosciuta ai Sindaci che debbono tener conto delle diverse e specifiche esigenze locali, sia perché è impossibile prevedere con precisione quali possano essere le situazioni che richiedono un intervento (in particolare nei casi che rientrano nella logica emergenziale).

Va ricordato poi che le stesse ordinanze sono atti che hanno spesso un contenuto generale e astratto, pur trattandosi, come è stato ormai chiarito da dottrina e giurisprudenza, di un potere amministrativo (“atipico”) e non di un potere normativo⁷⁹.

Occorre allora interrogarsi sul contenuto che possono assumere gli atti di indirizzo in questo settore.

Per tentare di dare una risposta a tale quesito può essere utile prospettare un duplice binario, uno relativo ai poteri sindacali ordinari e l’altro relativo al potere di ordinanza *extra ordinem*.

È importante inoltre mettere in evidenza come il problema della sicurezza urbana non si risolva nel mero contrasto o nella eliminazione di gravi pericoli. Come precisato dallo stesso legislatore all’art. 54 del t.u.e.l., è fondamentale anche l’aspetto della prevenzione, e dunque l’adozione di quelle misure che, migliorando le condizioni di vivibilità urbane, siano volte a prevenire i pericoli che minaccino l’incolumità pubblica e la sicurezza a livello locale.

Anche tenendo presenti queste due declinazioni della sicurezza urbana (prevenzione/eliminazione dei pericoli), si possono immaginare atti di indirizzo che, da un lato, con riguardo ai provvedimenti sindacali ordinari non collegati alla logica emergenziale, fissino le priorità e gli obiettivi volti principalmente a “prevenire” i pericoli e le minacce per la sicurezza urbana; dall’altro, con riferimento alle ordinanze sindacali di necessità ed urgenza (che dovrebbero essere impiegate soprattutto per “eliminare” o contrastare situazioni di grave pericolo già manifestatisi), si occupino di delimitare il campo di azione e quindi il potere discrezionale dei Sindaci, posto che in quest’ultima eventualità l’indeterminatezza e l’imprevedibilità delle fattispecie da affrontare non consente di fissare degli obiettivi.

Quindi, i poteri ordinari dei Sindaci, così come pure le c.d. ordinanze normali, cioè quelle ordinanze che finiscono con l’essere specificative di norme di legge o di regolamento, si prestano ad essere assoggettati ad atti di indirizzo che stabiliscano espressamente obiettivi e priorità di intervento⁸⁰. A tal proposito, giova ricordare ancora una volta che il Sindaco, ai sensi del comma 1° dell’art. 54 del t.u.e.l., in materia di sicurezza pubblica e ordine pubblico emana gli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti, svolge le funzioni affidategli dalla legge e vigila su queste materie, informando preventivamente il Prefetto. Tutti poteri (per vero scarsi e forse poco utili per tutelare la sicurezza urbana, ma) che sono attribuiti al responsabile politico dell’Amministrazione comunale nella sua veste di Ufficiale di Governo e che pertanto sono sottoponibili ad atti di indirizzo ministeriali.

Le linee di indirizzo dirette verso le ordinanze di necessità ed urgenza, invece, in considerazione dell’atipicità di siffatto potere, non possono che essere *sui generis* ed avere un

⁷⁹ Si veda, per tutti, V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell’Amministrazione*, cit., 367. Ritiene che la questione dell’attribuzione della forza di legge alle ordinanze sia chiusa, anche e soprattutto perché si reputa impossibile per il legislatore ordinario attribuire (o togliere) la forza di legge, che è data dalla fonte costituzionale a determinati atti (numero chiuso), R. CAVALLO PERIN, *Ordinanze (dir. amm.)*, voce del *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. IV, Milano 2006, 3982. Qualifica i poteri di ordinanza come poteri amministrativi Corte cost., n. 8/1956, cit.; Id., n. 26/1961, cit.; Id. n. 4/1977, cit.

⁸⁰ Naturalmente, come puntualizzato da G. MARONGIU, *L’attività direttiva nella teoria giuridica dell’organizzazione*, cit., 179, con gli atti di indirizzo si opera entro un’attività di impulso e di guida, perciò “non sono tanto i singoli comportamenti che debbono essere guidati quanto l’azione complessiva”.

carattere (e quindi un contenuto) più “debole” rispetto ai normali atti di indirizzo. In siffatte ipotesi, cioè, gli atti di indirizzo ministeriali non possono indicare obiettivi da raggiungere, ma devono – sotto il profilo contenutistico – limitarsi a delimitare l’ambito d’intervento entro il quale il potere di ordinanza potrà essere esercitato e (laddove possibile) le sue modalità di utilizzo, specificando concretamente gli interessi pubblici da tutelare. Un po’ quello che ha già fatto il Ministro dell’interno con l’art. 2 del citato d.m. dell’agosto 2008, sia pure in modo molto generale.

Non si può nemmeno immaginare in queste fattispecie l’esistenza di fasi ulteriori come quella della valutazione dei risultati o del controllo di gestione⁸¹.

Viene da notare, tuttavia, che delimitare significa in definitiva scegliere un ordine di priorità di intervento⁸². Va altresì evidenziato che attraverso l’indicazione dell’ambito degli interventi si finisce col precisare quali siano i settori dove si può intervenire con provvedimenti *extra ordinem* e quali quelli dove può essere sufficiente l’uso dei provvedimenti ordinari.

In conclusione, gli atti di indirizzo, delineando le direttrici di intervento, garantiscono uniformità di azione sul territorio nazionale, imprimendo coordinamento e direzione alla pluralità degli interventi sindacali in materia di sicurezza urbana.

Non si può ignorare infine che la sicurezza urbana è un bene pubblico da tutelare attraverso attività volte “a migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale” (art. 1 del d.m. 5 agosto 2008). Da questa definizione si evince come, ai fini della prevenzione del bene sicurezza urbana, siano necessari interventi combinati e diversificati di: pianificazione urbanistica, riqualificazione urbana, vigilanza, integrazione culturale, sociale, promozione di attività sportive, e così via⁸³. Interventi che per lo più non rientrano nella competenza del Sindaco quale Ufficiale di Governo⁸⁴, bensì in quella di altri organi del Comune ovvero di altri soggetti istituzionali come Stato e Regioni, ancorché il decreto citato li circoscriva “nell’ambito delle comunità locali”.

Si tratta di interventi perciò che, appartenendo alla sfera di autonomia dei predetti soggetti, sfuggono alla possibilità di essere sottoposti ad atti di indirizzo ministeriali⁸⁵.

Ciò nondimeno, l’attività di prevenzione è molto importante: basti pensare che “l’esperienza di governo di altre Amministrazioni a livello europeo dimostra che la corretta organizzazione, programmazione, pianificazione e gestione della città pubblica non necessita, di norma, di

⁸¹ Come s’è detto nel paragrafo precedente, comunque, un controllo volto a garantire il rispetto degli atti di indirizzo può essere svolto dal Prefetto.

⁸² Osserva F. LEVI, *L’attività conoscitiva della pubblica Amministrazione*, Torino, 1967, 226 e s., che “fissare il rilievo e l’importanza di un interesse entro o di fronte ad una costellazione d’altri interessi non è opera di ragione, anche se soggettiva; è già optare per un valore piuttosto che per un altro, equivale già alla scelta e cioè in ultima analisi alla volizione”.

⁸³ Per M. D’ALBERTI-P. URBANI, *La “sicurezza urbana”: dalle politiche di prevenzione in funzione dell’ordine pubblico all’amministrazione della felicità ovvero della qualità della vita*, in www.astrid-online.it, 2009, 1 e ss., la questione della sicurezza urbana riguarda essenzialmente sei profili: lo spazio urbano che attiene alle città; l’organizzazione degli spazi urbani; le diverse modalità amministrative attraverso le quali si programmano o si pianificano tali spazi; le forme di gestione e di controllo; le forme di governo locale che meglio possano garantire la sussidiarietà o la prossimità del potere pubblico; le misure di vigilanza.

⁸⁴ Vi rientra, ad esempio, quello di vigilanza.

⁸⁵ Le funzioni pubbliche dirette a prevenire i pericoli per la sicurezza urbana sembrano esulare anche dal campo di applicazione dell’art. 54 del t.u.e.l., che disciplina quei poteri del Sindaco volti prevalentemente – almeno stando all’interpretazione restrittiva del potere di ordinanza qui proposta – alla rimozione o al contrasto di fenomeni che minacciano la sicurezza urbana già insorti.

ricorrere ad interventi emergenziali diretti a rimuovere la patologia dell'inefficienza dell'Amministrazione"⁸⁶.

Non è questa la sede per approfondire l'esame delle funzioni necessarie per prevenire fenomeni di insicurezza urbana⁸⁷. Qui è sufficiente evidenziare come un'attività di coordinamento (e non di indirizzo politico) delle politiche di prevenzione possa aver luogo attraverso la stipulazione di accordi o intese tra Stato, regioni ed enti locali, che, nel rispetto delle competenze di ciascun soggetto, siano volte a definire le linee da perseguire, gli obiettivi e i traguardi che ciascuno soggetto s'impegna a raggiungere. Uno strumento privilegiato in tal senso potrebbe essere costituito dal già citato patto integrato per la sicurezza urbana⁸⁸.

7. Segue: efficacia degli atti di indirizzo e loro procedimento di formazione. Il controllo prefettizio sulle ordinanze sindacali.

Tornando agli atti di indirizzo, si deve aggiungere che essi costituiscono uno dei parametri su cui i privati possono innestare rivendicazioni di tutela giurisdizionale ove la loro posizione risulti lesa da atti puntuali che rispetto all'indirizzo si collochino in posizione di contrasto o di non corretta attuazione⁸⁹.

Tuttavia, poiché l'atto di indirizzo è diretto verso un potere atipico, qual è quello di ordinanza, ci sono delle peculiarità che vanno evidenziate. Così, se non v'è dubbio sulla necessità di rispettare l'indirizzo politico-amministrativo qualora sia concretamente applicabile alla situazione concreta, tale obbligo non può configurarsi nelle ipotesi in cui l'atto di indirizzo dovesse riferirsi ad una inesatta previsione degli eventi. In tale ultima eventualità, l'ordinanza sindacale di necessità ed urgenza ben potrebbe provvedere in contrasto con tale atto, assumendo la misura più adeguata al caso concreto da disciplinare.

Al pari della legge, infatti, anche l'atto di indirizzo può rivelarsi inadeguato. E, come notato da attenta dottrina, "ogni inadeguatezza di disciplina, di fronte a situazioni di necessità ed urgenza, legittima l'organo investito del potere di ordinanza ad adottare i provvedimenti che quell'organo, e nessun altro, ritiene necessari, in deroga a quanto insufficientemente,

⁸⁶ Così M. D'ALBERTI-P. URBANI, *La "sicurezza urbana": dalle politiche di prevenzione in funzione dell'ordine pubblico all'amministrazione della felicità ovvero della qualità della vita*, cit., 3.

⁸⁷ Per un approfondimento si rinvia al saggio di M. D'ALBERTI-P. URBANI, *La "sicurezza urbana": dalle politiche di prevenzione in funzione dell'ordine pubblico all'amministrazione della felicità ovvero della qualità della vita*, cit., 1 e ss.

⁸⁸ A tal proposito, A. MUSUMECI, *Sicurezza e ordinamento regionale. Una analisi comparata della legislazione regionale*, cit., 9, segnala che i patti integrati per la sicurezza urbana sono previsti dalla sola l.r. Umbria n. 13/2008.

Si riporta, per completezza, l'art. 3 della l.r. citata: "1. Il Patto integrato di sicurezza urbana è lo strumento privilegiato attraverso il quale, ferme restando le competenze di ciascun soggetto istituzionale, si realizza l'integrazione tra le politiche sociali, le azioni di natura preventiva, le pratiche di conciliazione e mediazione dei conflitti e per tutti gli interventi tesi a migliorare le condizioni di sicurezza urbana del territorio di riferimento. 2. Il Patto integrato di sicurezza urbana può riguardare tutta la regione, un Comune singolo o un insieme di Comuni. 3. Il Patto integrato di sicurezza urbana prevede: a) l'analisi dei problemi di sicurezza presenti sul territorio, attraverso la mappatura delle zone a maggior rischio; b) il programma delle azioni di natura preventiva da realizzare e gli interventi da attuare; c) il coordinamento con le politiche regionali e quelle degli altri soggetti istituzionali coinvolti in materia di contrasto e riduzione delle cause di disagio sociale, integrazione culturale, riqualificazione urbana, protezione civile, sicurezza stradale, formazione, sicurezza ambientale, prevenzione degli infortuni sul lavoro, salvaguardia del patrimonio artistico e culturale".

⁸⁹ In questi termini A. ZITO, *Atti di indirizzo politico-amministrativo e proposte di riforma delle pubbliche Amministrazioni: problemi e prospettive*, cit., 123.

inadeguatamente disposto dalla legge⁹⁰ ovvero, e a maggior ragione, da atti di indirizzo. Di talché, l'indicazione dell'ambito degli interventi contenuta nell'atto di indirizzo diretto verso il potere sindacale *extra ordinem* di ordinanza non può che avere un valore indicativo.

In ogni caso, però, le linee di indirizzo possono sempre essere prese a riferimento dal giudice amministrativo per valutare la proporzionalità e ragionevolezza delle ordinanze sindacali, cioè per verificare l'uso corretto e proporzionato della sfera di discrezionalità sottesa al potere di ordinanza.

Il controllo di proporzionalità e ragionevolezza delle ordinanze sindacali, e più in generale il rispetto degli atti di indirizzo, può essere assicurato anche dal Prefetto, al quale i Sindaci debbono preventivamente comunicare le ordinanze prima della loro adozione (art. 54, comma 4°, t.u.e.l.). Si tratta di una comunicazione che, per un verso, consente al Prefetto la predisposizione degli strumenti ritenuti necessari all'attuazione delle ordinanze, così come espressamente previsto dalla norma attuale e come già avveniva nella vigenza del testo legislativo precedente⁹¹, per altro verso, permette al rappresentante del Governo di effettuare un controllo sulle ordinanze sindacali preordinato all'esercizio del potere di annullamento. I provvedimenti adottati dal Sindaco in qualità di Ufficiale di Governo, infatti, essendo configurazione di un potere statale, possono, come ammesso dalla stessa giurisprudenza, essere annullati d'ufficio dal Prefetto, quando risultano essere illegittimi o minano l'unità di indirizzo in materia di pubblica sicurezza⁹².

Il Prefetto, quindi, può svolgere una fondamentale funzione di garante dell'unità di indirizzo politico in materia di sicurezza, adottando a tal fine ogni misura, ivi incluso il potere di annullamento d'ufficio.

Al riguardo, giova ricordare che, in forza dell'art. 13 della legge n. 121/1981, il Prefetto sovraintende all'attuazione delle direttive emanate in materia di sicurezza pubblica (comma 2°) e assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti (comma 3°). L'ampiezza del potere del Prefetto è confermata anche dall'art. 2, del r.d. n. 773/1931, che gli attribuisce, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, la facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. Un potere di ordinanza, cioè, che in parte si sovrappone a quello dei Sindaci.

Tenuto conto del potere prefettizio di annullamento, dopo la comunicazione del provvedimento sindacale al Prefetto si apre una fase di incertezza sulla sua legittimità, per evitare la quale sarebbe opportuno accogliere il suggerimento di attenta dottrina che invita i soggetti interessati (Prefetto e Sindaco) ad anticipare il contatto sul progetto del provvedimento⁹³.

Con riguardo agli atti di indirizzo del Ministro dell'interno, un ultimo punto è meritevole di attenzione ed è quello relativo al loro procedimento di formazione. È fondamentale che tale procedimento s'ispiri ai principi di trasparenza e di partecipazione, anche e soprattutto nei

⁹⁰ Così perspicuamente F. SATTA, *Ordine e ordinanza amministrativa*, cit., 5.

⁹¹ Il quale prevedeva che il Sindaco per l'esecuzione delle proprie ordinanze potesse richiedere al Prefetto, ove necessario, l'assistenza della forza pubblica.

⁹² Cons. Stato, Sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076, cit.; T.a.r. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 16 ottobre 2006, n. 645, in *Corriere merito*, 2006, 1494, con nota di E. D'ARPE, *Il Sindaco non può vietare l'uso di burqa e chador*, che fanno riferimento alle funzioni esercitate dal Sindaco in materia di pubblica sicurezza, ma il principio si può estendere anche al campo della sicurezza urbana.

⁹³ L. VANDELLI, *I poteri del Sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del t.u.e.l.*, cit., par. 8, il quale aggiunge che si potrebbe così procedere "direttamente ad un'emanazione che possa essere immediatamente efficace e sostenuta dalla collaborazione degli apparati dello Stato".

confronti dei Primi cittadini⁹⁴. Il processo di indirizzo, cioè, si deve completare ed evolvere attraverso l'intervento di tutti i soggetti interessati⁹⁵.

D'altra parte, gli interessi pubblici da perseguire possono essere individuati, delimitati ed eventualmente ordinati secondo una scala di priorità soltanto se si conoscono.

Sotto questo profilo, le stesse ordinanze dei Sindaci possono far emergere e prefigurare i punti problematici, finendo con l'influenzare e delineare le scelte di indirizzo politico future.

Sarebbe perciò utile un monitoraggio delle ordinanze sindacali già adottate, per focalizzare i problemi che hanno dovuto affrontare in modo da consentire la definizione di adeguati atti di indirizzo, che indichino gli obiettivi e le priorità ovvero gli ambiti dove è effettivamente necessario un intervento⁹⁶.

Anche l'esame della giurisprudenza amministrativa non sarebbe inutile, in particolare nella definizione dei limiti delle ordinanze e al fine di comprendere quando esse si collochino in contrasto con i principi generali dell'ordinamento.

Si può immaginare quindi una inversione delle parti. Il che non rappresenta un'anomalia: se infatti si vogliono individuare obiettivi, priorità e (con riferimento alle ordinanze contingibili ed urgenti) ambiti e modalità di intervento occorre necessariamente e previamente conoscere i problemi ai quali si ritiene di dover dare una risposta. Solo così si può colmare l'asimmetria informativa ed evitare l'inconveniente tipico delle fattispecie a costruzione casistica, come quella in esame, di determinare lacune.

In sostanza, lo studio della soluzione contingente può porsi come il momento di chiusura funzionalizzato alla definizione di una vera e propria politica pubblica della sicurezza urbana.

SALVATORE CIMINI

⁹⁴ Getta luce sulla mancanza di una ancorché minima disciplina procedurale che consenta al procedimento di formazione degli atti di indirizzo di svolgersi nel rispetto dei principi di trasparenza e di partecipazione, A. ZITO, *Atti di indirizzo politico-amministrativo e proposte di riforma delle pubbliche Amministrazioni: problemi e prospettive*, cit., 124 e ss.

⁹⁵ La dottrina da tempo ha sottolineato che nella funzione di indirizzo il processo decisionale è in parte ascendente, vista la necessità di colmare l'asimmetria informativa. Cosicché, il principale strumento di governo del sistema, cioè la direttiva, è in realtà necessariamente il frutto di una codeterminazione da parte del titolare e del destinatario della funzione di indirizzo: F. MERUSI, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, cit.; M. CLARICH, *Riflessioni sui rapporti tra politici e Amministrazione (a proposito del Tar Lazio come giudice della dirigenza statale)*, in *Dir. amm.*, 2000, 361 e ss., spec. par. 4.

⁹⁶ L'Anci e Cittalia hanno già avviato una ricognizione sulle ordinanze emesse dai Sindaci in tema di sicurezza urbana, dando vita ad una banca dati. Hanno altresì effettuato un'indagine presso i comuni italiani per verificare quali siano gli interventi che i Sindaci considerano prioritari per rafforzare la sicurezza sul territorio e quali gli strumenti di intervento giudicati più efficaci a questo scopo. I risultati di questa ricerca, con dati aggiornati al marzo 2009, sono raccolti in una pubblicazione realizzata da Cittalia e Anci dal titolo *Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza urbana*, consultabile sul sito www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0641_-_Indagine_Anci_sindaci_e_sicurezza_urbana.pdf