

CITTÀ, SPAZI PUBBLICI E PLURALISMO: UNA DISCUSSIONE CRITICA DELLE ORDINANZE MUNICIPALI

di Francesco Chiodelli e Stefano Moroni⁽¹⁾

1. Pluralismo delle concezioni del bene e regolazione dello spazio pubblico

Le città sono da sempre il crocevia della diversità, permettendo il contatto e l'incontro tra una varietà di concezioni del bene (con ‘concezione del bene’ intendiamo un’idea di cosa sia una vita buona, una vita che vale la pena di vivere). Tale carattere è tanto più accentuato nelle grandi città contemporanee, che ospitano una miriade di popolazioni diverse per cultura, stili di vita, provenienza, religione. Non è tuttavia assente nemmeno nei piccoli centri urbani: la diffusione territoriale dei flussi migratori ha da tempo fatto della presenza dell’*altro* una costante dell’esistenza contemporanea – persino in Italia dove, come noto, i fenomeni immigratori sono stati meno intensi e più ritardati rispetto ad altri paesi occidentali.

Agli inizi del secolo scorso Louis Wirth scriveva ottimisticamente che «la giustapposizione di personalità e modi di vita diversi tende a produrre una prospettiva relativistica e un senso di tolleranza della differenza»⁽²⁾. Attualmente, tuttavia, la situazione sembra essere ben diversa. Come nota Michael Walzer, oggi «le voci sono alte, gli accenti diversi, e il risultato non è l’armonia – come nella vecchia immagine del pluralismo come sinfonia, in cui ciascun gruppo suona il proprio strumento [...]; al contrario il risultato è una dissonanza stridula»⁽³⁾. Questa

⁽¹⁾ Il presente articolo è frutto di un comune lavoro di ricerca. La stesura finale dei paragrafi 1 e 4 è di Stefano Moroni, quella dei paragrafi 2 e 3 di Francesco Chiodelli. Si ringrazia Cosimo Gigliola per il lavoro di raccolta di molte delle ordinanze citate in questo testo.

⁽²⁾ Louis WIRTH, *Urbanism as a Way of Life*, in «The American Journal of Sociology», XLIV, 1938, p. 15.

⁽³⁾ Michael WALZER, *On toleration*, New Haven, Yale University Press, 1997, p. 96.

‘dissonanza stridula’ prende spesso la forma dell’attrito nei confronti del *diverso* – popolazioni immigrate, minoranze, gruppi marginali o portatori di una qualche forma di alterità⁽⁴⁾.

Le forme che questa diffidenza nei confronti del diverso assume sono varie; una di esse è rappresentata dal crescente numero di restrizioni ai modi della vita pubblica posti in essere dai governi locali – ad esempio, negli spazi pubblici. Attraverso la regolazione di accessi e comportamenti nello spazio pubblico è infatti possibile influire profondamente sulla situazione di coloro che usano lo spazio urbano: ad esempio, escludendo od ostacolando particolari gruppi indesiderati. Se affermare che «la natura dello spazio pubblico [...] definisce la natura della cittadinanza»⁽⁵⁾ è probabilmente esagerato⁽⁶⁾, tuttavia è certamente vero che gli spazi pubblici sono luoghi fondamentali d’incontro e interazione con l’altro⁽⁷⁾; in questo senso la regolazione degli spazi pubblici (accesso e fruizione) può contribuire in modo decisivo – talvolta in termini concreti, altre volte in termini simbolici – a modi e forme della vita urbana.

A tal proposito è interessante prendere in considerazione il caso delle ordinanze municipali (o sindacali che dir si voglia). Negli ultimi anni, infatti, l’ordinanza municipale è diventata, in Italia, una modalità ampiamente utilizzata per la regolazione dei comportamenti nello spazio pubblico. Per quanto tali ordinanze siano generalmente giustificate in base a questioni di decoro e sicurezza, il loro obiettivo (a volte implicito, a volte esplicito) è, in molti casi, quello di promuovere una certa idea

⁽⁴⁾ Zygmunt BAUMAN, *La società dell’incertezza*, Bologna, Il Mulino, 1999. Il recente trionfo in Europa di partiti xenofobi e i frequenti episodi di razzismo e omofobia non fanno che confermare quest’impressione (vedi Catriona MCKINNON, *Toleration*, London, Routledge, 2006).

⁽⁵⁾ Don MITCHELL, *The S.U.V. model of citizenship: floating bubbles, buffer zones, and the rise of the “purely atomic” individual*, in «Political Geography», XXIV, 2005, p. 85.

⁽⁶⁾ Su questa questione sia concesso rimandare a Stefano MORONI e Francesco CHIODELLI, *Dimensioni spaziali della convivenza plurale: una ridiscussione critica dell’idea di tolleranza*, in «Crios», I, 2011, pp. 55-66.

⁽⁷⁾ Ash AMIN e Nigel THRIFT, *Cities. Reimagining the Urban*, Cambridge, Polity Press, 2001; Nicholas BLOMLEY, *Introduction*, in Nicholas BLOMLEY, David DELANEY e Richard T. FORD (a cura di), *The Legal Geographies Reader: Law, Power and Space*, Oxford, Blackwell, 2001, pp. 3-5; Jan GEHL, *Life Between Buildings: Using Public Space*, Copenhagen, Arkitekturens Foretag, 1996; Don MITCHELL, *The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space*, New York, The Guilford Press, 2003; Richard SENNETT, *The Fall of Public Man*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Iris M. YOUNG, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1990.

sostantiva di vita buona (escludendone altre). Come argomenteremo, ciò appare problematico sotto diversi punti di vista – in particolare se assumiamo, come accade nella tradizione liberale classica intesa in senso allargato, che compito della regolazione pubblica, anche a livello locale, sia consentire la convivenza plurale, l’interazione e lo scambio, evitando esternalità negative verso terzi, ma senza privilegiare alcuno stile di vita rispetto ad altri⁽⁸⁾.

Va precisato che, se le critiche che verranno presentate in questo testo sono riferite specificatamente al caso delle ordinanze municipali, possono essere tuttavia estese anche ad altre forme di regolazione dello spazio pubblico con contenuti analoghi.

2. Le ordinanze municipali in Italia

2.1. Definizione e caratteristiche dello strumento

L’ordinanza municipale nasce in Italia nella seconda metà dell’Ottocento, come un provvedimento pensato essenzialmente per far fronte a situazioni gravi ed improvvise che, necessitando di una risposta immediata, non possono essere affrontate con strumenti di regolazione ordinari: si pensi, ad esempio, ad eventi naturali catastrofici, come un’alluvione o un terremoto e alla connessa necessità di impedire in modo immediato e momentaneo il transito in alcune zone. È proprio in virtù della necessità e dell’urgenza delle situazioni che intendono affrontare che le ordinanze sono provvedimenti emessi direttamente dal sindaco – senza passare per gli organismi collegiali eletti – e hanno un carattere discrezionale e un contenuto atipico.

⁽⁸⁾ Tale posizione si basa sull’idea che sia possibile distinguere tra questioni relative al *bene* (ossia, questioni personali relative al tipo di vita che riteniamo buona e desiderabile e che riguardano soprattutto che cosa scegliere e fare *in positivo* e in termini concreti del proprio tempo, delle proprie risorse, etc.), su cui devono esprimersi liberamente gli individui, e questioni relative al *giusto* (ossia questioni collettive legate ai danni che i singoli non devono causare ad altri nel perseguire la loro personale concezione del bene – ed, eventualmente, ai mezzi che dobbiamo mettere loro a disposizione per contribuire alla messa in atto di tale concezione quale che essa sia), di cui deve occuparsi il soggetto pubblico in termini generali e grazie a strumenti coercitivi che intervengono principalmente *in negativo*. Vedi Stefano MORONI, *Qualità dei luoghi e qualità delle istituzioni*, in Patrizia BOTTARO, Lidia DE CANDIA e Stefano MORONI (a cura di), *Lo spazio, il tempo, la norma*, Napoli, ESI, 2008, pp. 221-42.

Schematizzando, sono quattro le caratteristiche principali dell'ordinanza municipale⁽⁹⁾:

- i) *urgenza e necessità*: affronta problemi urgenti, che non possono essere risolti con i normali strumenti amministrativi;
- ii) *contingibilità*: è rivolta a situazioni straordinarie ed imprevedibili;
- iii) *temporaneità*: ha una durata limitata, prevedendo, dopo un certo periodo, il ritorno alla normalità;
- iv) *proporzionalità*: persegue l'interesse pubblico con il minor sacrificio possibile dell'interesse privato.

In termini generali, le ordinanze municipali si possono definire come «atti di autorità amministrativa, adottabili sul presupposto della necessità e dell'urgenza del provvedere, per far fronte ad un pericolo di danno grave ed imminente per la generalità dei cittadini, con contenuto discrezionalmente determinabile e non prestabilito dalla legge e con il potere di incidere derogativamente e sospensivamente sulla legislazione in vigore, con efficacia (tendenzialmente) temporanea»⁽¹⁰⁾.

A seguito tuttavia delle modifiche introdotte nel 2008, nel nostro paese, dal cosiddetto ‘Pacchetto Sicurezza’⁽¹¹⁾ l'ordinanza ha assunto nuove funzioni e nuove caratteristiche.

In primo luogo, l'utilizzo è stato ampliato anche al campo della sicurezza urbana, ove, con questo termine, la legge 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» (art. 1, D.L. 92/2008)⁽¹²⁾. In base a quanto

⁽⁹⁾ Luciano VANELLI, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, in «Astrid», LXXXII, 2008: www.astrid-online.it.

⁽¹⁰⁾ Giovanna RAZZANO, *Le ordinanze di necessità e urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008, p. 1936.

⁽¹¹⁾ Con ‘Pacchetto Sicurezza’ si fa riferimento al Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito nella legge 125 il 24 luglio 2008. Tale decreto ha sostituito integralmente l'art. 54 dalla legge 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che rappresenta la principale legge di riferimento attuale in materia di ordinanze municipali.

⁽¹²⁾ Nello specifico il D.L. 92/2008 stabilisce che il compito del sindaco è quello di 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 i 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 deter-

previsto dal ‘Pacchetto Sicurezza’, il sindaco può emettere ordinanze ad esempio per contrastare situazioni di degrado e di incuria, che alterano il decoro urbano, che offendono la pubblica decenza, che rendono difficoltoso l’accesso agli spazi pubblici⁽¹³⁾.

In secondo luogo, le modifiche introdotte dal d.l. 92/2008 hanno ampliato l’utilizzo dello strumento nel senso di consentirne un uso ordinario, e non più soltanto legato a questioni contingibili e urgenti⁽¹⁴⁾. Cade così la relazione necessaria dell’ordinanza con la logica emergenziale e, di conseguenza, svanisce anche la necessità della temporaneità della durata del provvedimento⁽¹⁵⁾.

2.2. Diffusione e utilizzo

Grazie alle nuove possibilità concesse dalle modifiche introdotte dal ‘Pacchetto Sicurezza’, a partire dall’agosto 2008 i sindaci di molti comuni italiani hanno cominciato ad usare le ordinanze come mezzo ordinario per regolare comportamenti nello spazio pubblico, giustificando-

minano 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’accattoneggio 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» (art. 2, D.L. 92/2008).

⁽¹³⁾ In teoria tali fattispecie dovrebbero comunque essere sempre connesse in qualche modo alla prevenzione o alla repressione di reati. Francesca PALAZZI, *Il potere di ordinanza “contingibile e urgente” del sindaco. Rassegna di Giurisprudenza – coordinata con la dottrina*, in Alessandro PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010, pp. 144-57.

⁽¹⁴⁾ Come recita il D.L. 92/2008, art. 6, c. 4: «il Sindaco [...] adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti» [enfasi aggiunta].

⁽¹⁵⁾ A favore dell’uso ordinario dell’ordinanza si è espresso ad esempio il TAR del Lazio con la sentenza 12222/2008 (una posizione opposta è stata invece assunta dal TAR del Veneto nel 2010). La questione è controversa. A favore di un uso ordinario propende ad esempio Paolo BONETTI, *La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei Sindaci in materia di sicurezza urbana e l’opinabile sopravvivenza dei Sindaci quali ufficiali di Governo*, in «Le Regioni», XXXVII, 2009, pp. 1403-20. Come illustreremo nel seguito, una recente sentenza della Corte Costituzionale (115/2011) si è espressa chiaramente in proposito, giudicando illegittimo l’uso ordinario.

le per lo più in base a questioni di decoro e sicurezza urbana⁽¹⁶⁾. Cittalia (2009) ha censito in un anno (da agosto 2008 ad agosto 2009) 788 ordinanze in materia di sicurezza urbana, adottate da 445 comuni. In termini assoluti (nel 56% dei casi) sono stati soprattutto i comuni piccoli e medi (tra i 5.000 e i 50.000 abitanti) ad aver utilizzato questo strumento. In termini relativi il quadro cambia: dei 12 comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti, 11 hanno adottato almeno un'ordinanza; 26 su 31 nel caso di comuni con popolazione compresa tra 100.000 e 250.000 unità (vedi tab. 1).

Tab. 1 – Ripartizione delle ordinanze per classi di ampiezza dei Comuni

Classi di ampiezza dei Comuni	Numero comuni		Comuni che hanno emesso un'ordinanza	
	<i>Valore assoluto</i>	<i>%</i>	<i>Valore assoluto</i>	<i>%</i>
0 – 5.000	5.739	70,9	81	1,4
5.001 – 15.000	1.660	20,5	152	9,2
15.001 – 50.000	557	6,9	130	23,3
50.001 – 100.000	101	1,2	45	44,6
100.001 – 250.000	31	0,4	26	83,9
> 250.000	12	0,1	11	91,7
<i>Totale</i>	<i>8.100</i>	<i>100,0</i>	<i>445</i>	<i>5,5</i>

Fonte: Cittalia, 2009, p. 15.

⁽¹⁶⁾ I provvedimenti in questione agiscono soprattutto sul versante percettivo della sicurezza urbana. Non hanno cioè influenza sui tassi reali di criminalità, bensì sulla percezione soggettiva del rischio di essere vittima di un crimine. Come noto, la percezione della sicurezza è connessa solo parzialmente ai reali tassi di criminalità, essendo invece legata in modo complesso a numerosi fattori: alcuni di questi sono di tipo socio-culturale o individuale; altri sono invece riconducibili alle caratteristiche materiali dell'ambiente fisico. In questo senso la paura di certi crimini si può trasformare in paura di certi luoghi, «determinando atteggiamenti e comportamenti che, agendo cumulativamente, possono addirittura cambiare il volto e le modalità di uso delle nostre città» (Giandomenico AMENDOLA, *Insicurezza e vita quotidiana nelle città italiane*, in Giandomenico AMENDOLA (a cura di), *Città, Criminalità, Paura*, Napoli, Liguori, 2008, p. 3). Vedi anche: Taner Oc e Steven TIESDELL, *The Fortress, the panoptic, the regulatory and the animated: planning and urban design approaches to safer city centres*, in «Landscape Research», XXIV, 1999, pp. 265-86; ISTAT, *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica, 2004.

Il 69% delle ordinanze censite da Cittalia⁽¹⁷⁾ è stata emessa in comuni del nord Italia; l'11% nel centro, il 12% nel sud, l'8% nelle isole. La Lombardia è la regione in cui è maggiore il numero dei comuni che sono ricorsi a tale strumento (127, pari all'8,2%, per un totale di 237 ordinanze); sono tuttavia il Veneto, l'Emilia Romagna e la Toscana le regioni in cui, percentualmente, un maggior numero di comuni ha emesso un'ordinanza (rispettivamente il 10,8%, 10%, 9,4%).

Gli ambiti più disciplinati sono stati quelli del consumo di bevande alcoliche (13,6%), della prostituzione (13%), del vandalismo o del danneggiamento del patrimonio pubblico o privato (9,4%), della somministrazione di cibi e bevande (8%), dell'abbandono di rifiuti (7,6%), dell'accattonaggio (7,4%), degli schiamazzi (6%), del campeggio abusivo (6%) (vedi tab. 2).

Tab. 2 – Ambiti di intervento disciplinati dalle ordinanze

Ambito disciplinato	% su tot	Ambito disciplinato	% su tot
Consumo di alcolici	13,6	Interventi su insediamenti abusivi	3,8
Prostitutione	13,0	Abusivismo commerciale	3,6
Vandalismo	9,4	Randagismo	2,0
Vendita di alimenti e bevande	8,3	Sovraffollamento abitativo	1,9
Abbandono di rifiuti	7,6	Bonifica	1,6
Accattonaggio	7,4	Affissioni abusive	1,6
Schiamazzi	6,8	Consumo e spaccio di droga	1,1
Decoro e disturbo della città	6,3	Iscrizione anagrafica e altri	0,9
Divieto di campeggio	6,0	Lavavetri	0,8
Bivacchi	4,2	Parcheggiatori abusivi	0,1

Fonte: Cittalia, 2009, p. 22.

Con riferimento ai destinatari, nel 68% dei casi l'ordinanza si applica alla totalità della popolazione, nel 15% a una specifica categoria (ad esempio gli esercenti commerciali o le persone di una certa età), nel 17% a

⁽¹⁷⁾ CITTALIA, *Oltre le ordinanze*, www.cittalia.it, 2009.

specifici soggetti privati. Con riferimento all’ambito territoriale di applicazione, nel 60% dei casi l’ordinanza si applica all’intero territorio comunale, nel 20% a specifiche tipologie di spazio (ad esempio, parchi), nel 20% a particolari vie o piazze. Con riferimento al periodo di validità, la maggior parte delle ordinanze non fissa un termine di scadenza esplicito (ciò vale in particolare per quelle ordinanze che non sono emesse in concomitanza a particolari eventi o manifestazioni).

3. Un’analisi della dimensione spaziale delle ordinanze municipali

A partire in particolare dalla promulgazione del ‘Pacchetto Sicurezza’, l’uso dell’ordinanza per la regolazione dei comportamenti nello spazio pubblico si è diffuso in Italia a macchia d’olio, senza distinzioni di colore politico dell’amministrazione. In un numero significativo di casi tramite l’ordinanza si è cercato di promuovere una certa idea sostantiva di vita buona (in modo diretto oppure indiretto). È ad esempio il caso, tra le altre, di una parte delle ordinanze in materia di consumo di alcolici, prostituzione, vendita di alimenti e bevande, accattonaggio, divieto di campeggio e bivacchi. Ciò è avvenuto, tutto sommato, senza sollevare un significativo dibattito pubblico (eccezion fatta per alcuni specifici casi eclatanti); tali provvedimenti presentano tuttavia diversi aspetti problematici che è interessante indagare, in relazione sia ai contenuti, sia alla forma in sé dello strumento.

3.1. Ordinanze applicate a tutto il territorio comunale

Come detto, nella maggior parte dei casi le ordinanze si applicano all’intero territorio comunale (più precisamente, all’intero spazio pubblico comunale). In questo caso il rischio è che, quando regolamentano lo svolgimento di funzioni vitali (ad esempio dormire, mangiare, espletare bisogni fisiologici) per popolazioni particolari (ad esempio senzatetto o rom), tali ordinanze si configurino come una sorta di ‘criminalizzazione di status’.

Il semplice fatto che gli individui posseggono un corpo fisico implica che lo spazio è un prerequisito dell’esistenza. Tale constatazione può sembrare banale, ma non lo è affatto soprattutto in relazione a quelle persone

che sono in una situazione di ‘no-property’⁽¹⁸⁾ ossia che non posseggono alcuno spazio privato – ad esempio un’abitazione. Come Jeremy Waldron osserva: «Un modo di descrivere la piaga dell’essere senzatetto è quello di dire che non esistono luoghi governati da regole private nei quali è permesso stare»⁽¹⁹⁾. Il punto è che «tutte le azioni implicano una componente spaziale [...]. Ne consegue necessariamente che una persona che non è libera di stare in alcun posto non è libera di fare alcunché; tale persona è completamente priva di libertà»⁽²⁰⁾. Per costoro lo spazio pubblico costituisce il fondamento stesso dell’esistenza: è l’unico luogo in cui, ad esempio, possono svolgere alcune funzioni vitali (dormire, mangiare, espletare certe funzioni fisiologiche...). Per le persone in situazione di ‘no-property’ la proibizione di certi comportamenti nello spazio pubblico rappresenta la proibizione di svolgere *tout court* tali funzioni (nel caso il soggetto pubblico non fornisca un’alternativa). Si pensi al dormire per strada: se dormire negli spazi pubblici è vietato e non esistono alternative previste dall’amministrazione pubblica, tale divieto rende legalmente impossibile dormire per alcune categorie. Il punto è che in molti casi il divieto di certi comportamenti è paradossalmente diventato più severo parallelamente al ridursi delle alternative previste dal pubblico: si pensi ad esempio al fatto che nelle nostre città esistevano normalmente, un tempo, vespasiani pubblici; quel che è accaduto è che i vespasiani sono progressivamente scomparsi e, contemporaneamente, sono diventati sempre più severi i divieti di espletare certe funzioni fisiologiche all’aperto. La limitazione di certi comportamenti in *tutti* gli spazi pubblici di un certo comune può rappresentare una inaccettabile ‘criminalizzazione di status’ che finisce col vietare ad alcune categorie d’individui lo svolgimento di funzioni vitali⁽²¹⁾.

Questo tipo di criticità emerge ad esempio nel caso delle ordinanze (circa il 10% del totale) che affrontano il tema del bivacco o del campeg-

⁽¹⁸⁾ Jane B. BARON, *Property and No-Property*, in «Houston Law Review», XLII, 2006, pp. 1425-49.

⁽¹⁹⁾ Jeremy WALDRON, *Liberal Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 313.

⁽²⁰⁾ *Ivi*, p. 316.

⁽²¹⁾ Don MITCHELL, *The End of Public Space?*, in «Annals of the Association of American Geographers», LXXXV, 1995, pp. 108-33; Don MITCHELL, *The Annihilation of Space by Law: The Roots and Implications of Anti-Homeless Laws in the United States*, in «Antipode», XXXIX, 1997, pp. 303-35. Negli Stati Uniti simili forme di criminalizzazione di status sono state giudicate illegittime in nome dell’Ottavo Emendamento (Robert TEIR, *Restoring order in urban public spaces*, in «Texas Review of Law and Politics», II, 1998, pp. 255-91).

gio (inteso come pernottamento in sistemazioni di fortuna), vietando ad esempio l'occupazione di aree pubbliche con tende, giacigli, sacchi a pelo, oppure vietando la sosta di caravan e camper al di fuori delle aree attrezzate o l'uso di autoveicoli per il pernottamento. L'obiettivo di tali ordinanze è solitamente quello di impedire l'installazione sul territorio comunale di senzatetto o popolazioni nomadi. È ad esempio il caso dell'ordinanza 'anti-bivacco' di Albisola Superiore (SV) (36/2010), in cui si dichiara che «è vietato in tutto il territorio comunale ogni comportamento teso ad occupare spazi ed aree pubbliche (giardini, aiuole, aree giochi, panchine), mediante bivacchi anche con l'utilizzo di tende, animali, sacchi a pelo o simili, borsoni»⁽²²⁾. La conseguenza di tale divieto è, per un senzatetto, l'impossibilità di stazionare in tutto il territorio di Albisola Superiore.

Un ragionamento simile vale anche rispetto ai gruppi nomadi (ad esempio Rom e Sinti non stanziali): anch'essi infatti non posseggono alcuna porzione privata di suolo, ma, al massimo, abitazioni mobili sotto forma di camper, roulotte o caravan; di conseguenza, impedire lo stazionamento di questo tipo di veicoli significava impedire loro di stare (per quanto temporaneamente) all'interno del territorio comunale. È ad esempio ciò che avviene a Mariano Comense (CO), dove nell'ordinanza n. 17 del 07.10.2010 si dichiara che «è vietata, all'interno del territorio comunale, la sosta veicolare quando l'utilizzo di aree pubbliche [...] sostanzi tentativi di insediamento, seppur temporaneo [...] e per finalità non limitate alla sosta, ma soprattutto alimentari e/o di pernottamento». Poiché, come dichiara ancora l'ordinanza «nel territorio del Comune di Mariano Comense non sono previste e conseguentemente predisposte aree veicolari appositamente attrezzate per assicurare ai loro utilizzatori... quelle necessità della vita quotidiana», ciò significa in pratica impedire a Rom e Sinti nomadi di stazionare (e dunque, esistere) all'interno del territorio comunale⁽²³⁾.

⁽²²⁾ Ordinanze analoghe sono state emesse, ad esempio, ad Altopascio (LU) (2134/2007), Verona (65/2007), Lecco (235/2008), Ricaldone (AL) (3/2010), Varese (20/2008), Sanremo (IM) (455/2009). L'ordinanza 84/2009 del Comune di Viareggio istituisce invece *tout court* il divieto "di coricarsi per terra nelle piazze e strade, nei luoghi aperti al pubblico passaggio, nei parchi cittadini, e nello spazio pubblico antistante pubbliche sedi oppure esercizi pubblici o commerciali o di pubblico spettacolo/intrattenimento".

⁽²³⁾ Ordinanze analoghe sono state adottate da numerosi altri comuni italiani. In alcuni casi il riferimento a popolazioni nomadi è esplicito (è il caso dell'ordinanza 2875/2010 del Comune di Torino o di un'ordinanza del 2009 del Comune di Pavia); in altri si fa riferimento soltanto allo stazionamento di camper e caravan singoli o in gruppi (come nel caso dell'ordinanza 93/2008 del Comune di Reggio Calabria o dell'ordinanza 13/2008 del Comune di

Simile è anche il caso delle ordinanze che vietano l'accattonaggio nell'intero territorio comunale⁽²⁴⁾. Si tenga presente che, secondo l'ordinamento giudiziario vigente, la pratica dell'accattonaggio 'non invasivo' non costituisce reato (sentenza 519/1995 della Corte Costituzionale)⁽²⁵⁾. Nonostante ciò alcune ordinanze municipali hanno istituito il divieto di chiedere l'elemosina su tutto il territorio comunale. È ad esempio il caso di Varese, dove l'ordinanza 20/2008 sancisce il divieto «su tutto il territorio comunale, di chiedere la questua ovvero di mendicare in qualsiasi forma»⁽²⁶⁾. Poiché, come evidente, per talune persone in condizioni particolarmente svantaggiate l'accattonaggio è l'unico mezzo di sostentamento disponibile, anche in questo caso tali ordinanze divengono una forma di 'criminalizzazione di status'.

Da sottolineare che quanto argomentato in questo paragrafo non nega in alcun modo la problematicità, sotto diversi punti di vista, di alcune delle

Chieti). Nel comune di Basaglio (MI), l'ordinanza 20/2006 consente lo stazionamento di camper, roulotte e caravan solo ai residenti e ai loro ospiti (previa autorizzazione dell'Amministrazione Comunale). Nella maggior parte dei casi il divieto è motivato con problemi di carattere igienico-sanitario, di degrado, di sicurezza (per le attività illegali che si sostiene essere connesse alla formazione di campi nomadi).

⁽²⁴⁾ Per un approfondimento sulle ordinanze in materia di mendicità vedi Stefano Rossi, *Note a margine delle ordinanze sindacali in materia di mendicità*, in «Le Regioni», XXXVIII, 2010, pp. 277-98.

⁽²⁵⁾ «La figura criminosa della mendicità non invasiva appare costituzionalmente illegittima alla luce del canone della ragionevolezza, non potendosi ritenere in alcun modo necessitato il ricorso alla regola penale. Né la tutela dei beni giuridici della tranquillità pubblica, 'con qualche riflesso sull'ordine pubblico' (sentenza n. 51 del 1959), può dirsi invero seriamente posta in pericolo dalla mera mendicità che si risolve in una semplice richiesta di aiuto. Altro discorso attiene invece al secondo comma dell'art. 670, che riguarda una serie di figure di mendicità invasiva. Per le forme in cui prende corpo, questa disposizione rimane fatti-specifiche idonea a tutelare rilevanti beni giuridici, fra i quali anche lo spontaneo adempimento del dovere di solidarietà, che appare inquinata in tutte quelle ipotesi nelle quali il mendicante faccia impiego di mezzi fraudolenti al fine di 'destare l'altrui pietà'» (Corte Costituzionale, sentenza 519/1995).

⁽²⁶⁾ Numerosi sono i comuni che hanno adottato un'ordinanza anti-accattonaggio. Nella maggior parte dei casi vengono vietate su tutto il territorio comunale particolari forme di accattonaggio (ad esempio l'accattonaggio molesto o quello praticato tramite l'utilizzo di animali); è ad esempio il caso dell'ordinanza 30/2008 del Comune di Alessandria, 84/2009 del Comune di Viareggio (LU), 285/2009 del Comune di Imperia, 10/2009 del Comune di Alba (CN), 408/2010 del Comune di Limena (PD); 16/2011 del Comune di Valenza (AL). In alcuni casi, invece, è l'accattonaggio in sé ad essere vietato – ordinanza 234/2008 del Comune di San Giuseppe Vesuviano (NA), ordinanza 86/2008 del Comune di Turbigo (MI), ordinanza 886/2008 del Comune di Marcallo con Casone (MI).

situazioni con le quali le ordinanze si confrontano (ad esempio la questione dei campi nomadi abusivi). Non si sostiene nemmeno che permettere lo svolgimento di certe attività negli spazi pubblici (ad esempio dormire o espletare funzioni fisiologiche) sia una soluzione desiderabile. Tuttavia ciò non toglie che, soprattutto nei casi in cui non esistono valide alternative di carattere pubblico (ad esempio dormitori per i senzatetto, aree di sosta attrezzate per camper e caravan di gruppi nomadi, etc.), la proibizione su tutto il territorio comunale di comportamenti vitali è discutibile: tale divieto è infatti lesivo del diritto alla libertà personale – e, in alcuni casi, diviene anche una forma di discriminazione verso particolari popolazioni indesiderate.

3.2. Ordinanze applicate a specifiche porzioni di territorio

Certi problemi sottolineati nel paragrafo precedente hanno un peso minore quando i divieti in esame si applicano solo a specifiche porzioni di territorio⁽²⁷⁾: in questo caso, certe funzioni o attività, per quanto bandite da certi luoghi pubblici, non lo sono da altri.

Il problema che in questo caso si pone è piuttosto quello della legittimità e dell'opportunità di stabilire regole *diverse* per spazi pubblici *analogni*. Non si allude qui a quei provvedimenti che stabiliscono regole *ad hoc* e temporanee per affrontare particolari situazioni contingenti che si verificano in una specifica area della città – ad esempio la chiusura del traffico in una determinata via in occasione di un determinato evento. Ci si riferisce piuttosto a quelle ordinanze che istituiscono una sorta di sub-zonizzazione permanente dello spazio pubblico, escludendo certi comportamenti da una porzione di territorio in modo non temporaneo e senza ragioni sostanzive evidenti. È ad esempio il caso delle numerose ordinanze che stabiliscono

⁽²⁷⁾ A proposito dell'opportunità di individuare specifici spazi pubblici in cui permettere lo svolgimento di attività vietate in altri spazi (ad esempio la prostituzione) vedi Robert C. EL-LICKSON, *Controlling Chronic Misconduct in City Spaces*, in «Yale Law Journal», CV, 1996, pp. 1165-248. Da sottolineare che, formalmente, alcune ordinanze non vietano uno specifico comportamento su tutto il territorio comunale; tuttavia gli spazi concessi per tali attività sono difficilmente considerabili come *valide* alternative. È il caso ad esempio dell'ordinanza 91/2009 di Selvazzano Dentro, in cui si stabilisce che «l'accattonaggio non è consentito nei luoghi del territorio comunale di seguito indicati: a) Intero territorio dei centri abitati; b) presso le intersezioni stradali; c) all'interno delle aree adibite a parcheggio; d) davanti e in prossimità di luoghi di culto e di cimiteri; e) davanti o in prossimità degli ingressi di esercizi commerciali; f) davanti o in prossimità di uffici pubblici».

il divieto di consumare bevande alcoliche in alcuni specifici spazi pubblici⁽²⁸⁾. Se l'obiettivo è, come si dichiara normalmente, quello di evitare l'abbandono di rifiuti e il verificarsi di situazioni di disturbo della quiete pubblica, non pare giustificata l'applicazione di tale divieto soltanto ad alcune specifiche aree della città⁽²⁹⁾. Si crea altrimenti una divisione della città in zone caratterizzate da comportamenti diversi ammessi in luoghi analoghi (ad esempio dal punto di vista della destinazione d'uso)⁽³⁰⁾. Ciò, tra le varie cose, può creare anche un problema relativo alla conoscibilità di tali delimitazioni e divieti, la cui esistenza sfugge probabilmente alla maggior parte dei cittadini (tanto più – come accade spesso – vista l'assenza, negli spazi oggetto di divieti, di appositi segnali in proposito)⁽³¹⁾.

3.3. Le ordinanze e la natura dello spazio pubblico

Gran parte delle ordinanze stabilisce regole di accesso e comportamento in spazi pubblici ad uso generale e generico: ad esempio, strade, piazze, etc. Tali spazi si potrebbero definire ‘spazi pubblici *stricto sensu*’. Questi sono gli spazi in cui massima dovrebbe essere la *publicness* e, dunque, minime le limitazioni di accesso e comportamento⁽³²⁾; massima, di

⁽²⁸⁾ È ad esempio il caso di Assago (MI) (ordinanza 34/2008), Padova (ordinanza 53/2010), Verona (ordinanza 61/2010), Bari (ordinanza 162/2009). Per una lista di altre ordinanze sul tema, vedi ad esempio Francesca PARMIGIANI, *Il divieto di bivacco e di stazionamento nelle ordinanze adottate dai Sindaci ex art. 54 TUEL*, in «Le Regioni», XXXVIII, 2010, pp. 333-47.

⁽²⁹⁾ Il divieto di consumare in luogo pubblico bevande alcoliche esteso a tutto il territorio comunale è stato ad esempio stabilito tramite ordinanza nei comuni di Cittadella (PD), Cava (SA), Tolmezzo (UD), Lonigo (VI).

⁽³⁰⁾ Per un'analisi del caso di Verona vedi Cosimo GIGLIOLA, *La regolazione dei comportamenti nello spazio pubblico*, tesi di laurea magistrale, Scuola di Architettura e Società, 2011.

⁽³¹⁾ Un problema analogo è quello delle differenze tra i divieti che valgono all'interno del territorio delle diverse amministrazioni. Come afferma Alessandro Pace: «i cittadini italiani, e, soprattutto, gli stranieri dovranno, d'ora in poi, essere pubblicamente edotti dell'importante novità che non ci si può comportare allo stesso modo in tutto il territorio nazionale e che lo stesso comportamento, mentre in una data città è lecito, in un'altra è sanzionato (o, comunque, sanzionato più severamente)» (Alessandro PACE, *Le libertà individuali*, in «Costituzionalismo.it», II, 2008, pp. 53-54 – intervento al convegno “La Costituzione ha sessant'anni: la qualità della vita sessant'anni dopo”, Ascoli Piceno, 14-15 marzo 2008).

⁽³²⁾ In ciò si differenziano da altre categorie di spazi pubblici – che potrebbero essere definiti *spazi pubblici speciali* – in cui è accettato un arco più vasto di limitazioni (connesse alla funzione svolta dallo specifico spazio pubblico in questione, come nel caso di scuole,

conseguenza, dovrebbe essere la tolleranza (ossia, l'accettazione della pluralità delle concezioni del bene e degli stili di vita degli individui⁽³³⁾): si può concordare sul fatto che qui dovrebbero essere tollerati tutti gli accessi e i comportamenti indipendentemente dal loro contenuto sostantivo, a patto che non inficino il carattere pubblico dello spazio.

In questo senso il problema cruciale è legato all'individuazione di quali effetti collaterali delle azioni debbano essere considerati come lesivi del carattere pubblico dello spazio e, quindi, del suo uso congiunto da parte di più persone. La riflessione sul tema è aperta. Si potrebbe tuttavia concordare su due punti strettamente connessi: i) specifiche concezioni del bene non dovrebbero divenire *in sé* il presupposto dell'esclusione; ii) il comportamento regolato dovrebbe essere portatore di evidenti esternalità negative (e non essere, ad esempio, il modo per colpire specifici gruppi *in sé* indesiderati). Alcune ordinanze municipali, al contrario, sembrano sia regolare accessi e comportamenti nello spazio pubblico *stricto sensu* in base a specifiche concezioni sostanzive di bene, sia regolare comportamenti che, *in sé*, non hanno evidenti esternalità negative.

È ad esempio il caso delle diverse ordinanze municipali che vietano di indossare il velo islamico (burqa e niqab) nella aree pubbliche⁽³⁴⁾. A seconda dei casi, tale divieto è istituito in maniera diretta, ossia facendo esplicito riferimento al velo islamico nel testo dell'ordinanza, oppure indiretta, tramite il divieto di comparire in pubblico con un abbigliamento che renda difficoltosa l'immediata riconoscibilità della persona⁽³⁵⁾. Le mo-

biblioteche, ospedali) (Stefano MORONI e Francesco CHIODELLI, *Dimensioni spaziali della convivenza plurale: una ridiscussione critica dell'idea di tolleranza*, cit.).

⁽³³⁾ Vedi: Anna E. GALEOTTI, *Toleration as Recognition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002; Catrona MCKINNON, *Toleration*, cit.

⁽³⁴⁾ Da sottolineare che il tema è all'ordine del giorno anche al di fuori dell'Italia. Basti pensare al dibattito scaturito in Francia attorno al divieto di indossare il velo integrale islamico in alcuni luoghi pubblici – il tema è stato poi regolamentato attraverso la legge 1192/2010 ('Loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public'), in cui si vieta di indossare in luoghi pubblici indumenti che celano il volto. Per un riflessione sull'argomento vedi Anna E. GALEOTTI, *Toleration as Recognition*, cit. Per un approfondimento sulle ordinanze 'anti-burqa' vedi Anna LORENZETTI, *Il divieto di indossare "burqa" e "burqini". Che "genere" di ordinanze?*, in «Le Regioni», XXXVIII, 2010, pp. 349-65.

⁽³⁵⁾ L'ordinanza 99/2009 del comune di Varallo dichiara: «il sindaco, preso atto che nell'ultimo periodo si sta diffondendo, tra le donne di religione musulmana, l'abitudine di indossare il 'burkini', nome con cui è stato definito il loro costume da bagno, in piscina; per motivi di carattere igienico-sanitario, nonché di decoro e di tutela della serenità dei bagnanti, soprattutto dei più piccoli, si ritiene necessario disporre il divieto del loro utilizzo in luoghi

tivazioni addotte sono di diversa natura: tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza⁽³⁶⁾, questioni di carattere igienico sanitario e di tutela di «decoro e [...] serenità dei bagnanti, soprattutto dei più piccoli» (ordinanza 99/2009, Comune di Varallo), necessità di evitare situazioni che «potrebbero suscitare disorientamento e una situazione di insicurezza e disagio, con chiaro potenziale pregiudizio della tranquilla e pacifica convivenza» (ordinanza 36/2010, Comune di Novara). Le giustificazioni di ordine pubblico appaiono però piuttosto deboli: se il problema è la riconoscibilità delle persone per motivi di sicurezza, possono essere agevolmente individuate strade diverse dal divieto di accesso *tout court* nello spazio pubblico (qualunque membro delle forze dell'ordine può ad esempio procedere all'identificazione, se necessario)⁽³⁷⁾. Nei casi menzionati il tentativo appare dunque, piuttosto, quello di limitare gli accessi allo spazio pubblico sulla base di concezioni sostanzive del bene. (Si noti inoltre che, se il vero problema fosse evitare che un certo modo di vestire venga imposto forzatamente a persone – donne – che volontariamente non lo accetterebbero, la regolazione degli accessi agli spazi pubblici, tramite ordinanze, è davvero lo strumento più inadatto).

In gran parte di queste situazioni, le ordinanze istituiscono limitazioni di accesso e comportamento il cui scopo non è quello di preservare la *publicness* dello spazio pubblico in questione, ad esempio intervenendo su

pubblici; [...] ordina: su tutto il territorio comunale, nelle strutture finalizzate alla balneazione è vietato indossare il 'BURKINI'. Sempre a Varallo, con l'ordinanza successiva, è stato vietato «su tutto il territorio comunale nei luoghi pubblici o aperti al pubblico l'uso di abbigliamento che possa impedire o rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, quale a titolo esemplificativo caschi motociclistici al di fuori di quanto previsto dal codice della strada, e qualunque altro copricapo che nasconde integralmente il volto». Ordinanze simili sono state adottate ad esempio a Novara (36/2010), Azzano Decimo (PN) (3/2009), Drezza (CO) (15/2009), Caronno Varesino (VA) (5/2005), Codogné (TV) (82/2010).

⁽³⁶⁾ In questo caso le ordinanze fanno solitamente riferimento all'articolo 5 della legge 152/1975.

⁽³⁷⁾ Da sottolineare che il riferimento di queste ordinanze alla legge 152/1975 è stato giudicato illegittimo dalla sentenza 3076/2008 del Consiglio di Stato, in cui si sottolinea che «l'utilizzo di mezzi potenzialmente idonei a rendere difficoltoso il riconoscimento è vietato solo se avviene 'senza giustificato motivo'. Con riferimento al 'velo che copre il volto', o in particolare al burqa, si tratta di un utilizzo che generalmente non è diretto a evitare il riconoscimento, ma costituisce attuazione di una tradizione di determinate popolazioni e culture». La magistratura ordinaria ha poi accertato in diverse sentenze (ad esempio Tribunale di Cremona, 27 novembre 2008) che le eventuali esigenze di sicurezza pubblica possono essere soddisfatte con accertamenti mirati da parte delle autorità.

esternalità negative di determinate azioni. Non vengono infatti colpite le specifiche e concrete esternalità indesiderate, ma comportamenti ritenuti in sé indesiderabili. Si pensi ad esempio al caso delle ordinanze che regolano la sosta di camper, caravan e roulotte. Che differenza c'è, in termini stretti di esternalità negative, tra il sostare in un parcheggio pubblico con un camper, oppure con un furgone, oppure con un camion⁽³⁸⁾? Se il vero problema fossero certe esternalità negative, sarebbe sufficiente vietare e sanzionare queste piuttosto che certi tipi di veicoli – tanto più che, normalmente, camper e roulotte sono attrezzati in modo tale (con cucine, bagni e letti) da non produrre esternalità negative legate allo stazionamento; oppure sarebbe sufficiente allestire aree attrezzate per la sosta di camper e roulotte (e al massimo regolamentare i modi e i tempi di tale sosta). La vera ragione di ordinanze simili è dunque, spesso, quella di impedire che gruppi nomadi si installino sul territorio comunale.

Il problema della restrizioni all'accesso e all'uso dello spazio pubblico non riguarda soltanto particolari popolazioni etnicamente, socialmente o religiosamente connotate. Un certo numero di ordinanze, infatti, pone anche restrizioni di uso dello spazio pubblico in base all'età o alla residenza o al numero di persone con le quali ci si trova. Ad esempio, l'ordinanza 25/2009 del comune di Albisola Superiore ha vietato il transito in certe zone del centro (nei fine settimana dalle ore 3.15 alle ore 6.00) a tutte le persone non residenti; il sindaco di Sanremo, dopo aver vietato (ordinanza 408/2009) a chiunque di sedersi sui bordi delle vasche di piazza Colombo, ha poi concesso una deroga «alle persone di età pari o superiore ad anni 60 e ai bambini di anni pari o inferiore ai 12», «preso atto che l'area intorno alle fontane di piazza Colombo è un punto di ritrovo e di aggregazione delle persone anziane, che trovano piacere e relax a sedersi sui bordi delle vasche ivi collocate, in alcuni casi con i bambini che sono stati loro affidati e ritenuto socialmente utile proseguire e favorire quest'usanza cittadina per dar modo agli anziani di ritrovarsi e stare insieme». In alcuni comuni sono state emanate ordinanze che vietano, in alcune ore della notte, lo stazionamento di gruppi di persone (ad esempio di tre o più persone) in specifiche aree pubbliche⁽³⁹⁾.

⁽³⁸⁾ Si tenga presente che, nel Codice della Strada, caravan e camper sono accomunati a tutti gli altri autoveicoli in termini di regolamentazione della circolazione sia all'interno dei centri abitati, sia all'esterno.

⁽³⁹⁾ È ad esempio il caso di Assago (MI) (ordinanza 34/2009), e Opera (MI) (ordinanza 98/2009).

Anche per queste ordinanze vale un ragionamento analogo a quello precedentemente fatto in relazione alla regolamentazione della sosta di camper e roulotte: si limitano comportamenti nello spazio pubblico in sé perfettamente legittimi piuttosto che sanzionare esternalità negative specifiche.

4. Conclusioni: criticità e prospettive

4.1. Aspetti critici: problemi sostanzivi e problemi procedurali

Negli ultimi anni le ordinanze municipali sono divenute uno strumento ordinario per la regolazione dei comportamenti nello spazio pubblico – con un utilizzo talvolta eccessivo e al limite del bizzarro⁽⁴⁰⁾. Tali ordinanze sollevano, in molti casi, due tipi di problemi.

Il primo problema è di carattere ‘sostanzivo’. Come argomentato, la regolazione dello spazio pubblico avviene in certi casi non sulla base delle esternalità negative relative all’azione in esame, ma sulla base di specifiche concezioni del bene: in alcuni casi si cerca direttamente o indirettamente di impedire (o rendere difficoltosa) la presenza sul territorio comunale di specifiche popolazioni indesiderate (rom, senzatetto, fedeli di particolari confessioni religiose, etc.)⁽⁴¹⁾; in altri, semplicemente di imporre usi dello spazio che si considerano migliori di altri. Tutto ciò appare problematico se analizzato sotto la lente della tradizione liberale classica (intesa in senso allargato): la regolazione pubblica, infatti, in questi casi non appare indirizzata ad evitare certe esternalità negative delle azioni degli individui al fine

⁽⁴⁰⁾ Ad Ascoli Piceno, ad esempio, tramite l’ordinanza 62/2011 «è fatto divieto assoluto di raccogliere e lanciare i coriandoli cartacei già usati»; sempre ad Ascoli Piceno l’ordinanza 368/2010 ordina, tra le varie cose, «di provvedere al taglio dell’erba alta (in modo che il manto erboso non superi 20 cm. di altezza)». Il sindaco di Capri ha invece utilizzato lo strumento dell’ordinanza (n. 10/2011) per stabilire l’analisi del DNA delle deiezioni canine abbandonate per strada, al fine di risalire al proprietario del cane e multarlo. A Varallo, l’ordinanza 102/2010 dichiara che «su tutto il territorio comunale è proibito, ai fini della tutela, della tranquillità, della sicurezza e dell’ordine pubblico, proferire bestemmie o ingiurie nei confronti della religione cattolica».

⁽⁴¹⁾ In questo senso ad esempio A. Lorenzetti parla di divieti ‘soggettivamente’ caratterizzati, proprio perché, in via diretta o indiretta, sono indirizzati a specifiche popolazioni. Anna LORENZETTI, *Le ordinanze sindacali e il principio di uguaglianza: quali garanzie?*, in «Le Regioni», XXXVIII, 2010, pp. 93-112.

di tutelare la libertà di tutti, ma appare finalizzata a promuovere espressamente alcuni stili di vita a scapito di altri. Come suggerisce Fabio Corvaja, si assiste ad una sorta di rovesciamento dello stato costituzionale di diritto: non si muove da una «sfera di libertà in linea di principio illimitata del cittadino, alla quale si contrappongono poteri tendenzialmente limitati di intervento dello Stato», ma, al contrario, «si ragiona di *libertà* che nascono naturalmente limitate [...] proprio nel momento in cui il legislatore va costituendo poteri potenzialmente illimitati»⁽⁴²⁾. Sia chiaro che non si tratta qui di sostenere un’idea piuttosto naïve secondo la quale lo spazio pubblico dovrebbe essere per definizione totalmente *open access* (ad accesso illimitato). Qualsiasi tipo di spazio pubblico è sempre caratterizzato da regole di accesso e di comportamento⁽⁴³⁾. Il problema sta nei contenuti di tali regole di accesso e comportamento nello spazio pubblico e nella loro fondazione/giustificazione. Come argomentato, le ordinanze analizzate ci paiono problematiche perché restringono diverse libertà fondamentali e violano il principio di uguaglianza di trattamento con motivazioni poco convincenti e poco condivisibili – ciò non toglie, naturalmente, che i problemi con i quali le ordinanze si confrontano sono rilevanti e pongono quesiti di non facile soluzione (in relazione allo spazio pubblico, si pensi ad esempio alla relazione complessa e problematica tra sicurezza e libertà, oppure tra decoro, *publicness* e libertà).

Il secondo problema è di natura ‘procedurale’. Uno strumento pensato per un utilizzo straordinario ed emergenziale (e, di conseguenza, promulgato autoritativamente dal sindaco senza passare per i tradizionali organismi deliberativi – giunta, commissioni consiliari, consiglio comunale) viene utilizzato come strumento di regolazione ordinaria, per affrontare fenomeni non certo eccezionali⁽⁴⁴⁾. Ciò è tanto più problema-

⁽⁴²⁾ Fabio CORVAJA, *Esiste una libertà “innominata” da tutelare? Ordinanze sindacali “creative” e libertà individuale*, in «Le Regioni», XXXVIII, 2010, p. 48.

⁽⁴³⁾ Come osservano Shin Lee e Chris Webster, «The idea of providing finite spaces and facilities for the enjoyment of, in principle, an infinite set of users is problematic. The intention of benefiting all and providing open access to everyone renders highly valued urban facilities subject to congestion. In the absence of rules governing the allocation of the congested resource to competing users, open spaces, roads, schools and other facilities suffer degradation». Vedi Shin LEE e Chris WEBSTER, *Enclosure of the Urban Commons*, in «GeoJournal», LXVI, 2006, p. 35.

⁽⁴⁴⁾ Da sottolineare che si sta assistendo ad un processo di ‘tipizzazione’ delle ordinanze adottate da diversi sindaci, Guido MELONI, *Il potere “ordinario” dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in «Federalismi.it», 2009.

tico quando si affrontano per tale via questioni rilevanti, che sollevano interrogativi di convivenza e tolleranza: l'ordinanza, in quanto atto autoritativo del sindaco, non sembra lo strumento più adatto per affrontare questioni così delicate, che avrebbero bisogno per lo meno di un dibattito ampio negli organismi deliberativi tradizionali (preferibilmente a scala nazionale)⁽⁴⁵⁾.

4.2. Prospettive

Il 4 aprile 2011, con la sentenza n. 115 la Corte Costituzionale, prendendo le mosse da un ricorso contro l'ordinanza anti-accattonaggio 91/2009 del Comune di Selvazzano Dentro, ha dichiarato in sostanza l'illegittimità costituzionale delle modifiche introdotte dal 'Pacchetto Sicurezza' in materia di utilizzo ordinario dell'ordinanza⁽⁴⁶⁾. Nella sentenza si dichiara, fra l'altro, che «le ordinanze sindacali [...] incidono, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati. La Costituzione italiana, ispirata ai principi fondamentali della legalità e della democraticità, richiede che nessuna prestazione, personale o patrimoniale, possa essere imposta, se non in base alla legge (art. 23)»⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁵⁾ Tanto più che, da un punto di vista costituzionale, l'ordinanza municipale non può essere uno strumento per introdurre ulteriori (o diversi) divieti rispetto a quelli previsti per legge: «non è mai pensabile che atti atipici, fondati su una norma che soddisfa appena i requisiti della legalità formale, diventino uno strumento ordinario per dettare discipline limitative stabili» (Fabio CORVAJA, *Esiste una libertà "innominata" da tutelare? Ordinanze sindacali "creative" e libertà individuale*, cit., p. 45). In caso contrario quello che si conferisce al sindaco è un «potere pressoché in bianco» (*ivi*, p. 46).

⁽⁴⁶⁾ «La Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui comprende la locuzione 'anche' prima delle parole 'contingibili e urgenti'» (Corte Costituzionale, sentenza 155/2011).

⁽⁴⁷⁾ Da sottolineare che una delle ragioni a cui la sentenza della Corte Costituzionale fa riferimento è quella dell'incostituzionalità del frazionamento normativo del territorio italiano (che darebbe luogo a disparità di trattamento tra cittadini).

La partita non sembra però essere chiusa: a seguito della sentenza, l'allora Ministro dell'Interno Roberto Maroni si era dichiarato intenzionato a ripristinare, tramite una nuova proposta di legge, un uso dell'ordinanza analogo a quello previsto dal 'Pacchetto Sicurezza' e bocciato dalla Corte Costituzionale. Diversi sindaci hanno espresso il desiderio di veder ripristinata la situazione in cui le ordinanze potevano essere usate in modo più ampio. La tendenza che sembra intuirsi è quella della trasposizione dei contenuti delle ordinanze annullate dalla Corte Costituzionale nei regolamenti comunali (ad esempio in materia di sicurezza urbana)⁽⁴⁸⁾. Ciò tuttavia non risponderebbe alle perplessità *sostantive* da noi esposte in materia di regolazione dello spazio pubblico – e non lo farebbe nemmeno la trasposizione di questi contenuti in decisioni adottate a livello legislativo nazionale⁽⁴⁹⁾ – per quanto ciò risolverebbe alcuni dei problemi di carattere *procedurale* segnalati.

⁽⁴⁸⁾ Sono orientati in questa direzione i suggerimenti contenuti nella «Nota orientativa riguardante gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 115 del 04/04/2011 in materia di ordinanze del sindaco adottate ai sensi dell'articolo 54 del T.U.E.L» predisposta da ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani). In effetti già molte di quelle che sono state definite dalla stampa 'ordinanze anti-kebab' sono in verità atti municipali di altro tipo, come delibere di giunta o regolamenti municipali in materia di commercio (Mattia MAGRASSI, *Le c.d. ordinanze "anti-kebab"*, in «Le Regioni», XXXVIII, 2010, pp. 325-32).

⁽⁴⁹⁾ Sulle ordinanze quali strumenti anticipatori o surrogati di scelte normative nazionali vedi Paolo BONETTI, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, in «Le Regioni», XXXVIII, 2010, pp. 429-49.