

Degno di nota per lo sviluppo dello studio del tema è stato, inoltre, **l'apporto di Guicciardi** alla fine degli anni '30 del Novecento. L'Autore ha elaborato un'articolata casistica degli atti politici.

Soprattutto, ha individuato i **tratti distintivi** dell'atto politico **in tre elementi**. **Sul piano soggettivo**, l'atto politico è adottato con la cooperazione sostanziale di un organo di governo. **Sul piano oggettivo**, l'atto politico è un atto discrezionale in quanto emanato sulla base di una norma che lascia all'organo di governo la libertà di apprezzare e di valutare le circostanze in base alle quali si forma la sua volontà. Infine, si tratta di un **atto necessariamente legittimo** in quanto difetta nell'ordinamento una norma posta a tutela dell'interesse pubblico rispetto alla quale l'atto politico può essere contrario.

Da questo punto di vista, l'unica norma che disciplina l'atto politico è una norma di competenza che attribuisce all'organo politico un potere in presenza di determinati presupposti, senza prescrivere motivi e modalità del relativo esercizio. Se la norma sulla competenza è rispettata, l'atto è da qualificare come atto politico e non è sindacabile. Viceversa, se la norma sulla competenza non è rispettata, l'atto non è qualificabile come atto politico ed è pertanto soggetto al sindacato giurisdizionale. Per Guicciardi è, dunque, superflua la regola sulla insindacabilità dell'atto politico (espressa all'epoca dall'art. 31, R.D. 1054/1924). La tesi dell'Autore è nel senso che l'atto politico sia necessariamente legittimo, sicché sarebbe non impugnabile, comunque, anche se la predetta regola non esistesse.

La tesi della necessaria legittimità dell'atto politico è superata. Tuttavia, l'importanza dell'opera di Guicciardi è innegabile e, come riconosce anche la dottrina contemporanea, l'influenza di questo studioso risulta tuttora significativa ed appare ben riconoscibile, ad esempio, nell'orientamento giurisprudenziale prevalente che, come si illustrerà più avanti, continua a ricollegare il carattere politico di un atto alla contemporanea presenza di due requisiti, l'uno di natura soggettiva e l'altro di natura oggettiva.

**Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana**, inevitabilmente, la riflessione sull'atto politico si è arricchita.

Anzitutto, è **cambiata la prospettiva dell'analisi**. Fino a quel momento, la questione dell'atto politico era stata inquadrata generalmente nell'alveo del diritto amministrativo, quale problematica di giustizia amministrativa. Questa impostazione non viene abbandonata, ma perde terreno perché si affaccia la tendenza ad approfondire il tema con un **approccio soprattutto costituzionalista**. L'attenzione si sposta verso **l'atto politico inteso come espressione della funzione di indirizzo politico**, la quale è esercitata dagli organi costituzionali nell'espletamento dell'attività che è diretta a tradurre sul piano giuridico le scelte politiche delle forze di maggioranza e che è **libera nel fine**.

Al contempo, **l'insindacabilità degli atti politici è stata necessariamente studiata anche in rapporto agli artt. 24 e 113 Cost.**, essendo queste le disposizioni costi-

**tuzionali che mirano ad assicurare una tutela giurisdizionale piena ed effettiva rispetto al pubblico potere.** Invero, nella fase preparatoria della Costituzione non era sfuggita la criticità della norma sulla sottrazione degli atti politici al sindacato giurisdizionale. In questo senso, si era osservato che *“nessun atto del potere esecutivo in un perfetto sistema di guarentigie giuridiche, deve, per ragione alcuna, sfuggire ad un permanente controllo giurisdizionale”*.

Peraltro, sebbene secondo una certa tesi, la sottrazione degli atti politici al sindacato giurisdizionale sarebbe inconciliabile con il dettato costituzionale, la regola è rimasta. Invero, ad oggi, non consta sia mai stata sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale. **La Corte costituzionale si è certamente occupata della problematica** dell'atto politico, ma ciò è avvenuto **in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato**.

Si ritiene utile soffermarsi, in particolare, su due pronunce: la sent. 81/2012, in relazione a un provvedimento di nomina di un assessore regionale, e la sent. 52/2016, in materia di confessioni religiose.

Nella **sentenza 81/2012** - che si segnala per il fatto che la Consulta ha inteso prendere posizione sulla problematica in esame pur avendo giudicato inammissibile il conflitto di attribuzione - si evidenzia che **i confini della discrezionalità politica sono stabiliti nei principi posti dall'ordinamento** a livello costituzionale e a livello legislativo. Gli spazi dell'insindacabilità possono sussistere solo se e nella misura in cui non vi siano norme che stabiliscano vincoli all'esercizio del potere. Viceversa, se tali vincoli esistono, l'osservanza di essi è requisito di legittimità e di validità dell'atto e l'atto, pertanto, sebbene sia assunto nell'esercizio di una amplissima discrezionalità tipica dell'azione di Governo, è soggetto al sindacato giurisdizionale. In definitiva, **gli atti adottati nell'esercizio del potere politico non sono impugnabili, salvo che siano sottoposti al rispetto di un vincolo giuridico**.

Nella **sent. 52/2016** il tema viene affrontato in relazione al diniego opposto dal Governo all'avvio delle trattative per la stipula di un'intesa religiosa. Il ragionamento della Corte è che per stabilire se il diniego sia un atto politico occorra risolvere una questione preliminare, ovverosia verificare se l'ordinamento individui una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative prodromiche all'intesa. La Corte si esprime per la non configurabilità di tale pretesa.

Anzitutto, l'esistenza di una pretesa soggettiva all'avvio delle trattative è dissonante rispetto alla bilateralità che, per Costituzione (art. 8, comma 3), contraddistingue i rapporti tra Stato e confessioni religiose. In sostanza, l'avvio delle trattative, così come la stipula delle intese, dipende da una concorde volontà delle parti, sicché non può essere riconosciuto un diritto da azionare contro il rifiuto opposto dal Governo. Inoltre, in mancanza di una disciplina del procedimento, il Governo dispone di uno spazio di discrezionalità ampio, il cui unico limite è costituito dai principi costituzionali. **Nell'esercizio di tale discrezionalità, si profila una responsabilità politica verso il Parlamento, ma non si ravvisano vincoli giuridici giustiziabili.**

Così precisati i **termini della distinzione fra evento di danno e danno conseguenza**, quale caposaldo della teoria del risarcimento del danno, può procedersi alla definizione del **danno risarcibile** in presenza di violazione del contenuto del diritto di proprietà.

Che la violazione dell'ordine giuridico sia suscettibile di tutela non solo reale, ma anche risarcitoria, trova riscontro nel fatto che **il diritto soggettivo appartiene al novero delle situazioni giuridiche mezzo**, nelle quali il potere giuridico di cui è investito il soggetto rappresenta lo strumento, a sua disposizione, per la soddisfazione dell'interesse ad un determinato bene della vita. **La violazione del diritto può così comportare la lesione dell'interesse al bene della vita**, che di quel diritto costituisce il substrato materiale e l'elemento teleologico, e configurare dunque l'illecito aquiliano.

Ai fini della definizione del danno risarcibile da violazione dell'ordine giuridico, deve muoversi dalla distinzione fra la lesione del bene costituente l'oggetto del diritto di proprietà e la lesione del contenuto stesso del diritto.

**Quando l'azione dannosa attinge sulla base del nesso di causalità materiale il bene**, l'evento di danno è rappresentato dalla lesione del diritto per il pregiudizio cagionato alla cosa oggetto del diritto di proprietà, ma affinché un danno risarcibile vi sia, perfezionandosi così la fattispecie del danno ingiusto, è necessario che al profilo dell'ingiustizia, garantito dalla violazione del diritto, si associ quello del danno conseguenza, e perciò la perdita subita e/o il mancato guadagno che, sulla base del nesso di causalità giuridica, siano conseguenza immediata e diretta dell'evento dannoso (è il caso del danno da c.d. fermo tecnico di veicolo incidentato, per il quale è richiesta la prova della spesa sostenuta per procacciarsi un mezzo sostitutivo).

**Quando l'azione lesiva attinge invece il contenuto del diritto di proprietà** (*“il diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo”*), ciò che viene in primo luogo in rilievo è la violazione dell'ordine giuridico. L'ordinamento appresta lo strumento di ripristino dell'ordine formale violato, ossia, come detto, la tutela reale di reintegrazione del diritto leso. Questa tutela può eventualmente concorrere con la misura restitutoria del bene.

La domanda risarcitoria presuppone che, per la presenza di un danno risarcibile, **l'azione lesiva del contenuto del diritto di proprietà sia valutabile non solo come violazione dell'ordine formale, ma anche come evento di danno**. In quest'ultimo caso il nesso di causalità materiale si stabilisce fra l'occupazione senza titolo dell'immobile e direttamente la lesione del diritto di proprietà, senza passare per l'intermediazione del pregiudizio cagionato alla cosa oggetto del diritto di proprietà. L'evento di danno riguarda non la cosa, ma proprio il diritto di godere in modo pieno ed esclusivo della cosa stessa.

**Il danno risarcibile è rappresentato dalla specifica possibilità di esercizio del diritto di godere che è andata persa quale conseguenza immediata e diretta della violazione, cagionata dall'occupazione abusiva, del “diritto di godere e disporre**

*delle cose in modo pieno ed esclusivo*”. Il nesso di causalità giuridica si stabilisce così fra la violazione del diritto di godere della cosa, integrante l’evento di danno condizionante il requisito dell’ingiustizia, e la concreta possibilità di godimento che è stata persa a causa della violazione del diritto medesimo, quale danno conseguenza da risarcire. Saldando il danno suscettibile di risarcimento alla concreta possibilità di godimento persa, per un verso si rende risarcibile il contenuto del diritto violato, in ossequio alla teoria normativa del danno, per l’altro si riconduce la violazione giuridica a una specifica perdita subita, in ossequio alla teoria causale. Il riferimento alla specifica circostanza di **godimento perso** stabilisce la discontinuità fra il fatto costitutivo dell’azione di rivendicazione e quello dell’azione risarcitoria, preservando la distinzione fra la tutela reale e quella risarcitoria. Diversamente si avrebbe l’inaccettabile conseguenza non del danno punitivo ma del danno irrefutabile che non ammette prova contraria.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, sulla scorta delle esposte argomentazioni, hanno concluso che, nel caso di occupazione senza titolo di bene immobile da parte di un terzo, fatto costitutivo del diritto del proprietario al **risarcimento del danno da perdita subita** è la **concreta possibilità di esercizio del diritto di godimento, diretto o indiretto** mediante concessione del godimento ad altri dietro corrispettivo, che è andata perduta; fatto costitutivo del diritto del proprietario al **risarcimento del danno da mancato guadagno**, invece, è **lo specifico pregiudizio subito**, quale quello che, in mancanza dell’occupazione, egli avrebbe concesso il bene in godimento ad altri verso un corrispettivo superiore al canone locativo di mercato o che lo avrebbe venduto ad un prezzo più conveniente di quello di mercato.

larono, alla lunga, efficaci, ma generarono altresì risvolti problematici di indubbio rilievo. Nel 1866 fu varato il **corso forzoso della moneta**, misura volta ad aumentare la disponibilità di cartamoneta sganciandola dalla convertibilità con un equivalente metallo prezioso; il contrappeso, d'altra parte, fu un significativo aumento dell'**inflazione**. La forte pressione fiscale gravò in modo particolarmente sensibile sulle classi meno abbienti, suscitando un profondo malcontento che arrivò a sfociare anche in aperte rivolte: è il caso, tra tutti, dell'odiata **tassa sul macinato**, un'imposta indiretta sulla macinazione del grano e dei cereali introdotta nel 1868, che scatenò forti sollevamenti popolari, soppressi con estrema durezza dall'esercito regio. D'altro lato, se il contenimento dei dazi doganali favoriva le esportazioni, rappresentate soprattutto dai prodotti agricoli e manifatturieri di pregio, esponeva altresì il debole tessuto (proto)industriale italiano ad essere stritolato dalla concorrenza degli Stati europei più solidi e progrediti.

Al netto delle difficoltà sopramenzionate, finalmente nel 1875 fu conseguito il tanto atteso pareggio del bilancio. Nel frattempo, la "questione romana" aveva del pari trovato una sua soluzione, con la presa di Porta Pia il 20 settembre 1870 e la **fine del dominio temporale del papato**. Nel 1871 Roma fu proclamata capitale del Regno (dopo Torino e Firenze) ed i rapporti di questo con la Chiesa vennero unilateralmente regolati con la c.d. **Legge delle Guarentigie** dello stesso anno. Essa riconosceva, per l'appunto, una serie di garanzie per la curia romana e per la figura del Papa (che, peraltro, si rifiutò di riconoscere il nuovo Stato, arrivando a vietare ai fedeli la partecipazione alla vita politica con il **non expedit** del 1874), come contrappeso dell'annessione delle terre pontificie, nel segno dell'ideale cavouriano della **"libera Chiesa in libero Stato"**.

Eppure, già nel 1876 si consumò l'episodio determinante per la caduta della fazione politica che, sino ad allora, era rimasta saldamente al potere. Il **progetto di nazionalizzare le linee ferroviarie**, che nel frattempo avevano iniziato a sorgere grazie principalmente ai capitali privati, generò un forte malcontento nella (ristretta) élite industriale, la quale, dopo ingenti investimenti, era pronta a cogliere gli allettanti ricavi promessi da uno dei settori simbolo della modernità e del progresso per l'epoca. Nella discussione parlamentare che ne seguì, la Destra guidata da Marco Minghetti perse la maggioranza in favore dell'opposizione, che seppe invece intercettare e sfruttare il dissenso e gli interessi degli industriali. Dopo quindici anni, l'incarico di governo fu affidato ad un esponente della corrente politica avversaria, il già anziano **Agostino Depretis**: iniziava il governo della Sinistra Storica.

Il lungo periodo di egemonia della nuova corrente politica (che restò al potere praticamente sino alla fine del secolo) si dimostrò particolarmente articolato, in quanto caratterizzato da considerevoli interventi di riforma, ma, al contempo, anche da profili – per così dire – ondivaghi, che tradiscono considerevoli momenti di continuità rispetto all'immediato passato.

I dieci anni in cui il governo del Regno fu guidato, quasi ininterrottamente, da Depretis videro realizzarsi un approccio decisamente più progressista e attento a talune

istanze sociali. Si registrò un'inversione di tendenza in campo economico: fu **implementata la spesa pubblica, con un più accentuato intervento dello Stato**. Nei primi anni '80 fu istituita la **Cassa nazionale sugli infortuni del lavoro**, e l'asfissiante pressione fiscale fu in parte attenuata, specialmente con l'**abolizione della tassa sul macinato**. In controtendenza al periodo precedente, fu varata una **politica protezionistica**, con innalzamento dei dazi doganali, soprattutto in risposta alle importazioni di prodotti provenienti dall'America. Tuttavia, la manovra economico-finanziaria fu caratterizzata, oltre che da luci, anche da diverse ombre: il protezionismo, inteso a tutelare soprattutto il nascente tessuto industriale dell'Italia centro-settentrionale, svantaggiò d'altro canto le esportazioni, a detrimento, in particolar modo, del Meridione (forte prevalentemente delle sue eccellenze in campo agricolo), e scatenò un'indesiderata **guerra doganale con la Francia**, fino ad allora nazione "amica" sotto il profilo commerciale; ne seguì un rincaro dei prezzi del grano e forme di tassazione sui consumi non dissimilmente gravose da quelle che erano state tanto avversate.

Uno dei maggiori risultati politici e sociali conseguiti dalla Sinistra Storica fu la **riforma elettorale**. In base alla legge in vigore in Piemonte dal 1848, poi estesa a tutto il territorio del Regno con il processo di unificazione, il diritto di voto era riservato ai soli cittadini maschi maggiori di anni venticinque, capaci di leggere e scrivere (come visto sopra, la percentuale di alfabetizzati era drasticamente bassa) e che pagassero almeno quaranta lire di imposte dirette all'anno. La **limitazione censuaria** rappresentava, in particolare, lo sbarramento maggiormente avvertito come foriero di discriminazione sociale: il totale di elettori rappresentava una percentuale ristrettissima della popolazione, pari a circa il 2%. Con la legge di riforma del 1882 (legge Zanardelli), la base elettorale fu ampliata sino a circa il 7%, con la riduzione delle soglie d'età (portata a ventun anni) e di censo (pagamento di diciannove lire annue di tasse).

Proseguendo la linea già tracciata dal governo precedente, fu varata una **nuova riforma del sistema scolastico**. La legge Casati del 1859 aveva, invero, previsto un modello fondato su un'istruzione gratuita, laica e obbligatoria fino al secondo anno di scuole elementari, ponendone tuttavia a carico dei Comuni l'organizzazione e, soprattutto, i costi; col risultato che la volontà di legge conobbe un'attuazione discontinua e inefficace, con risultati parzialmente migliori al centro-nord e molto scarsi al sud del Regno; a ciò si aggiunga che, sovente, erano i genitori a non volersi privare del supporto lavorativo dei figli. Con la nuova **legge Coppino**, del 1877, l'obbligo scolastico fu portato a tre anni, con previsione di sanzioni per i genitori inadempienti. Sempre in favore dei più giovani, venne promulgata una legge che introduceva una regolamentazione e la limitazione del lavoro minorile.

Tra le linee programmatiche della Sinistra Storica vi era anche l'attuazione di un decentramento amministrativo. Tale proposito, d'altro canto, si arenò, anche a causa dei complessi giochi di alleanze politiche cui i vari governi Depretis fecero ricorso,

Orbene, tematica di grande attualità è il rapporto tra lo strumento dell'ordinanza *ex art. 2 T.U.L.P.S.* e la tutela della **sicurezza urbana** e, nello specifico, la creazione *ex art. 2 T.U.L.P.S.* delle c.d. zone rosse, ossia di specifiche aree urbane in cui è stabilita una disciplina eccezionale e temporanea che consente alle Forze di Polizia, in presenza di determinate condizioni, di adottare **ordini di allontanamento** nei confronti di determinate categorie di soggetti, per i quali vige un divieto di stationamento presso le stesse aree.

Per inquadrare correttamente la tematica è opportuno svolgere una premessa sul concetto di sicurezza urbana e sulla sua evoluzione nell'ordinamento.

Prima dell'adozione del D.L. 14/2017, che contiene norme specificamente dedicata alla disciplina di tale materia, il concetto di sicurezza urbana era stato ricostruito dalla dottrina facendo riferimento alle esigenze di tutela di interessi primari, quali la sicurezza, la difesa, l'incolumità personale, e dei possessi della collettività nella dimensione urbana, quindi funzionalizzata alla tutela dell'esigenza della comunità di vivere in una città sicura, vivibile e decorosa, con un'alta qualità dei servizi, delle infrastrutture e dell'arredo.

Il D.L. 14/2017 all'art. 4 definisce la sicurezza urbana “il **bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città**, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione (anche urbanistica, sociale e culturale) e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni”.

Dunque, il concetto di sicurezza urbana tiene conto dell'evoluzione dei bisogni della collettività e del rafforzamento, nel sentimento sociale, di un bisogno di sicurezza intesa come necessità di tutela delle condizioni di vita nel contesto urbano e della praticabilità degli spazi pubblici in condizioni di tranquillità.

Di fronte al fenomeno della c.d. **microcriminalità** urbana, ossia la perpetrazione di reati predatori, di spaccio di sostanze stupefacenti, di vendita di prodotti contraffatti e di altri reati e comportamenti illegali che, concentrati su una determinata area, impattano sulla sicurezza dei cittadini che li vivono e operano e arrecano nocumento al tranquillo esercizio dei diritti civili e costituzionali degli stessi, è sorta sovente per il Prefetto l'esigenza di adottare strumenti eccezionali che consentissero l'adozione di procedure rapide e efficaci per ripristinare l'ordine e la sicurezza pubblica.

L'art. 2 T.U.L.P.S., nel consentire al Prefetto di adottare, “nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, [...] i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica” rispettando i principi dell'ordinamento giuridico, fornisce al Rappresentante del Governo sul Territorio uno strumento fondamentale per esercitare, di fronte a tali fenomeni, il ruolo di Autorità responsabile



dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, come stabilito dall'art. 13 della L. 121/1981.

Infatti, grazie all'istituzione della c.d. zone rossa nei luoghi in cui si concentrano maggiormente i sopracennati fenomeni criminosi, è possibile rendere destinatario di un ordine di allontanamento un soggetto, gravato di specifici precedenti penali, qualora egli attui condotte lesive della pubblica tranquillità, assumendo atteggiamenti aggressivi, minacciosi o insistentemente molesti che determinano, in concreto, **ostacoli alla libera e piena fruibilità** del contesto urbano da parte dei cittadini, ingenerando una **percezione di pericolo e di insicurezza**.

Grazie a tali provvedimenti, quindi, viene consentito alle Forze di Polizia di esercitare un'**attività di carattere preventivo** a tutela dell'ordine, della sicurezza e della serenità della collettività di riferimento di forte impatto su diritti primari della persona di rilevanza costituzionale, in specie la libertà di circolazione ex art. 16 Cost., necessitando per la sua legittimità di una motivazione particolarmente rafforzata in ordine alla sussistenza dei presupposti previsti dalla legge.

La valutazione del Prefetto sottostante all'adozione del provvedimento istitutivo della c.d. zona rossa ai sensi dell'art. 2 T.U.L.P.S., è esercizio di **attività discrezionale tecnica** e deve dare innanzitutto conto della necessità di provvedere con lo strumento contingibile e urgente, ossia deve essere motivata in ordine all'impossibilità di tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica con gli ordinari e tipizzati strumenti all'uopo predisposti dalla disciplina in materia.

Altresì il Prefetto potrà avvalersi dell'apporto del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, organo consultivo previsto dall'art. 20 L. 121/1981 e costituito dai vertici della Forze di Polizia, dal Sindaco del Comune capoluogo e dal Presidente della Provincia, con composizione flessibile integrabile con altre componenti a seconda delle esigenze concrete da affrontare.

Quindi, il Prefetto deve dar conto di tutte le iniziative di controllo del territorio programmate e svolte dalle Forze di Polizia nell'area interessata dal fenomeno, delle iniziative interforze di collaborazione con la Polizia Locale competente e di quelle a c.d. ad alto impatto, svolte a composizione interforze, con eventuali contributi delle componenti dell'amministrazione regionale sanitaria e dell'agenzia ambientale.

Altresì, la valutazione dovrà essere fondata sull'**analisi dei dati relativi al numero di reati commessi nell'area e alla tipologia degli stessi**, con un focus sulla frequenza di quelli predatori, dello spaccio di stupefacenti e di altri comportamenti illeciti in relazione all'attività di controllo svolta dalle Forze di Polizia, in modo tale che dal rapporto tra i due elementi emerga la necessità di adottare strumenti eccezionali e ulteriori rispetto a quelli ordinariamente previsti.

Occorre anche che il Prefetto abbia ben presenti le coordinate giurisprudenziali elaborate al riguardo dei provvedimenti prefettizi istitutivi delle c.d. zone rosse: il TAR Toscana nella sent. 823/2019 afferma, in ordine agli elementi di individuazione del destinatario degli ordini che "al fine di legittimamente disporre misure incidenti sul