



Sicurezza e ordinamento regionale: una analisi comparata della legislazione regionale

di Angela Musumeci – 10 gennaio 2009

1. Il dato statistico e la qualità delle leggi regionali. La ricerca ha avuto come obiettivo l'individuazione delle leggi regionali adottate solo sullo specifico tema della sicurezza, escludendo così, fin dal principio, la copiosa legislazione sulla polizia locale o amministrativa rinvenibile in tutte le Regioni. Naturalmente, la maggior parte di loro ha modificato la pregressa normativa in materia di polizia locale includendo nei nuovi testi le norme sulla sicurezza, dando vita così ai “*sistemi integrati di sicurezza*” o alle “*politiche locali di sicurezza*”. Fatta la premessa metodologica (sempre rivedibile se lo si ritiene opportuno), va specificato che si tratta di una produzione legislativa dai numeri non irrilevanti -sono 14 le Regioni che ad oggi hanno legiferato sulla materia- e che le leggi in esame sono leggi relativamente recenti, adottate a far data dal 2001, da mettere in relazione, quindi, col d. lgs 18 agosto 2000, n. 267, nel suo testo storico.

Geograficamente, la produzione legislativa si snoda secondo metodiche ben note a chi, per avventura, ha avuto modo di confrontarsi con la legislazione regionale. Come solitamente accade, anche sul tema della sicurezza la maggior parte delle leggi sono state adottate dalle Regioni ordinarie del Nord e Centro Italia (Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria e Veneto); due i legislatori al Sud, quelli della Campania e Calabria; mentre per le Regioni speciali troviamo unicamente le leggi della Sardegna e Valle D'Aosta.

Al dato statistico si accompagna la delicata questione della qualità della legge regionale, sia per quel che concerne la redazione vera e propria dei testi legislativi, troppe volte appesantita da enunciazioni di principio di dubbia applicazione, sia per l'impegno progettuale profuso dai diversi legislatori regionali. Accade spesso, infatti, di trovarsi di fronte a testi che per definizioni, strumenti operativi, modelli organizzativi tendono all'eccessiva omogeneità.

Per fornire un esempio concreto del ragionamento tracciato, e come semplice nota di colore, faccio osservare che la legge regionale della Calabria del 10/1/2007 n. 5, “*Promozione del sistema integrato di sicurezza*”, risulta abbondantemente “modellata” sulla l.r. del Piemonte del 23 marzo 2004, n.6, successivamente abrogata; inoltre, nella stessa legge calabrese un errore materiale all’art. 4, comma 1, riesce a strappare un sorriso anche al lettore più incupito. E’ scritto, infatti, che “*La consulta antimafia, (...), collabora con il Consiglio delle Autonomie Locali e con la Commissione contro il fenomeno della mafia del Consiglio regionale*”.

2. *La materia della sicurezza nella legislazione regionale.* Proprio di recente è stato osservato da Vandelli, che la materia della sicurezza urbana mal si presta ad una netta e chiara definizione legislativa, in ragione della pluralità degli interessi che concorrono a determinarla. Se è possibile, l’affermazione trova ulteriore conforto dall’esame della legislazione regionale, da cui si evince chiaramente che la materia comprende in sé le tematiche emergenziali più diverse, il cui comune denominatore è rappresentato dal territorio, ossia il luogo in cui prendono vita o si manifestano fenomeni che generano insicurezza nella collettività. Pertanto, più che di materia nuova o autonoma, nel caso della legislazione regionale sulla sicurezza, è appropriato parlare di confluenza di materie che ricadono nella competenza legislativa - concorrente o propria- della Regione, ferma restando naturalmente la potestà esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ai sensi dell’art. 117 Cost., secondo comma, lett. h), da intendersi come attività di prevenzione dei reati e di mantenimento dell’ordine pubblico.

Di conseguenza, nella legislazione regionale la sicurezza si declina con accezioni diverse, a seconda delle politiche che la Regione intenda porre in essere per il suo perseguimento. Così, accade che, in alcuni casi, la sicurezza venga intesa solo ed esclusivamente come attività volta a contrastare l’illegalità oltre “*a favorire l’integrazione nonché il reinserimento sociale*” delle persone coinvolte in fenomeni criminali (cfr. art. 2, comma 1, lett. a) della l.r. Lazio del 5/7/2001, n.15, come modificata dalla l.r. del 28/12/2007, n.26; medesima accezione della sicurezza è rinvenibile nella l.r. della Campania del 13/6/2003, n. 12; nella l.r. del Piemonte del 10/12/2007, n.23). Altre volte, nella maggioranza delle leggi esaminate, è detto, in modo più o meno dettagliato, che le politiche a sostegno della sicurezza, oltre a prevedere azioni di contrasto alla criminalità, si completano con interventi nei settori dei servizi sociali, della salute, dell’ambiente, della protezione civile, ecc (così ad es., tra le altre, la l.r. Emilia-Romagna del 4/12/2003, n.24, “*Disciplina della polizia*

amministrativa locale e promozione di un sistema integrato della sicurezza”, dove all’art. 2, comma 1, si dice che *“si intendono come politiche per la promozione di un sistema integrato di sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nella città e nel territorio regionale, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa”*; e di seguito al comma 3 dello stesso art. è specificato che *“gli interventi di cui alla presente legge si coordinano”* in particolare con gli altri interventi che la Regione Emilia-Romagna svolge in materia: *“a) di prevenzione, contrasto e riduzione delle cause del disagio e dell’emarginazione sociale(..); b) di riqualificazione urbana (...); c) di promozione delle forme associative dei Comuni (...); d) di protezione civile (...); e) di sicurezza stradale (...); f) di sicurezza ambientale (...); g) di sicurezza e regolarità del lavoro (...); di prevenzione esercitata dalle Aziende sanitarie locali e dall’Agenzia regionale per la prevenzione e l’ambiente, con particolare riferimento alle attività di vigilanza sui mezzi di trasporto e sui cantieri stradali.”*).

Meno frequenti sono invece le disposizioni di legge a favore delle vittime dei reati. Norme in tal senso si ritrovano nelle leggi della Toscana del 16/8/2001, n. 38; della Liguria del 24/12/2004, n. 28; dell’Umbria del 14/12/2008, n. 13; del Piemonte n. 23/2007 e dell’Emilia-Romagna n. 24/2003. In questi casi la Regione o agisce per il tramite di una fondazione, di cui fa parte integrante, oppure promuove ed assiste l’attività degli enti locali. Da segnalare, in argomento, le disposizioni delle l.r. dell’Umbria e dell’Emilia-Romagna, le quali predispongono, la prima per il tramite dei Comuni, la seconda con l’ausilio della “Fondazione emiliano-romagnola”, interventi anche di natura economica *“per la rimozione o riduzione, nell’immediatezza del fatto, delle più rilevanti situazioni di difficoltà economico-sociali in cui viene a trovarsi la vittima e la sua famiglia a seguito del fatto criminoso”* (cfr. art. 6, comma 1, l.r. dell’Umbria). Un’ultima notazione riguarda la legge dell’Emilia-Romagna unica a menzionare tra le vittime dei reati, a favore delle quali interviene la Fondazione, anche gli appartenenti alle forze della polizia nazionali e alla polizia locale.

3. Il coordinamento regionale. Il tratto caratterizzante le leggi regionali in esame riguarda la “funzione” di coordinamento, indirizzo e programmazione che le Regioni si riservano nell’ambito dei sistemi integrati di sicurezza o nella predisposizione di politiche locali di sicurezza, con l’attività degli altri soggetti istituzionali compartecipi del governo del territorio. Il coordinamento regionale, tra enti che agiscono sul medesimo territorio, in materia di sicurezza, non si pone, però, solo come una necessità dovuta al riparto delle competenze amministrative, di cui all’art. 118 Cost., ma può dirsi dovuto anche alla natura dei fenomeni

che implementano il tema della sicurezza, globali e locali al tempo stesso. Indicative, in proposito, possono dirsi quelle norme di legge che coinvolgono, nella realizzazione dei programmi per la sicurezza, l'attività dei soggetti privati, delle istituzioni religiose, del volontariato, e per altro verso, le previsioni sull'adesione della Regione al Forum Europeo per la Sicurezza Urbano.

Le Regioni agiscono prevalentemente promuovendo accordi e intese con lo Stato e con i soggetti delle autonomie locali, al fine di favorire lo scambio delle informazioni, realizzare specifiche iniziative di rilievo regionale e sostenere la progettazione degli enti locali. Lo strumento privilegiato attraverso il quale realizzare l'integrazione tra le politiche sociali, le azioni di natura preventiva, è il patto integrato di sicurezza urbana, variamente denominato dalle diverse leggi regionali, che può essere sottoscritto dalla Regione con un Comune singolo o un insieme di Comuni.

Altre disposizioni riguardano invece il coordinamento per le funzioni e l'attività della polizia locale.