



SICUREZZA E ORDINAMENTO REGIONALE. UNA ANALISI COMPARATA DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

ANGELA MUSUMECI

Sommario: 1. Il dato statistico e la qualità delle leggi regionali- 2. La materia della sicurezza nella legislazione regionale- 3. Il ruolo di coordinamento della regione nei sistemi integrati di sicurezza- 3.1. Il coordinamento in materia di polizia locale e amministrativa- 4. Qualche osservazione conclusiva alla luce della recente disciplina statale: il caso delle ronde tra modello regionale e soluzione legislativa statale

1. Il dato statistico e la qualità delle leggi regionali La “sicurezza” come oggetto di una specifica disciplina legislativa fa ingresso nell’ordinamento regionale in tempi alquanto recenti, a far data dal 2001, in coincidenza con la riforma del Titolo V della Costituzione, e a ridosso dell’entrata in vigore del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nel suo testo storico. Si tratta di una produzione legislativa dai numeri non irrilevanti. Sono, infatti, quattordici le regioni, ed in più la provincia autonoma di Trento, che ad oggi hanno adottato delle leggi sulla materia della “sicurezza”, le quali si distinguono nettamente dalla più copiosa e tradizionale legislazione sulla polizia locale o amministrativa, rinvenibile in tutte le regioni e risalenti al decentramento amministrativo posto in essere dopo il 1997. Basta scorrere il titolo della prima legge regionale adottata sulla materia, quella del Lazio 5 maggio 2001, n. 15 “*Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell’ambito del territorio regionale*”, per rendersi conto che il tentativo, riuscito o meno a seconda dei casi, è stato quello di individuare per la sicurezza un proprio spazio giuridico.

Ciò non toglie, naturalmente, che a questa prima scelta metodologica altre ne hanno fatto seguito. Ed invero, la maggior parte delle Regioni ha preferito modificare la preesistente normativa in materia di polizia locale includendo nei nuovi testi norme sulla sicurezza, rafforzando così l’idea che la sicurezza sia il risultato di un insieme congiunto di politiche e competenze che concorrono a dar luogo ai “*sistemi integrati di sicurezza*”. Convinzione quest’ultima condivisa anche dalla regione Lazio, che nel 2005, con la l.r. 13 gennaio, n.1 è intervenuta abrogando la vecchia disciplina sulla polizia locale e coordinando le nuove norme

con le disposizioni adottate sulla sicurezza. Identica strada è stata seguita dalla Liguria che ha deliberato una nuova disciplina in materia di polizia locale per far in modo che la stessa possa contribuire “*alla promozione del sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale di cui alla legge regionale 24 dicembre 2004, n. 28 (Interventi regionali per la promozione di sistemi integrati di sicurezza)*” (art. 1, comma 3, l.r. 1 agosto 2008, n. 31).

Si è già ricordato che la produzione legislativa in esame è certamente apprezzabile nella quantità. Geograficamente, essa si snoda secondo metodiche ben note a chi, per avventura, ha avuto modo di confrontarsi con la legislazione regionale: solerti e pronte le Regioni del Nord e Centro Italia, più assenti e distratte quelle del Sud. Tuttavia, vale la pena osservare che nel caso della sicurezza, il silenzio di alcuni legislatori mal si concilia, più di altre volte, con la realtà sociale che l’ente è tenuto a rappresentare. In sintesi, 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 esclusivamente le leggi della Sardegna e Valle D’Aosta e, da ultimo, la legge della provincia autonoma di Trento.

Al dato statistico si accompagna l’antica e delicata questione della qualità della legge regionale che lascia intravedere, come è noto, l’insipienza di alcuni legislatori regionali nella loro redazione. Non è certo questa la sede per tornare sui mali che affliggono la legge regionale, ma lo è invece per denunciare, ancora una volta, che la funzione originale della legge regionale, l’esistenza di una pluralità di discipline in ragione delle diverse realtà geografiche rappresentate, è svilita dall’impiego di un archetipo legislativo che annulla quelle differenze regionali che altrimenti dovrebbe valorizzare. Tradizione confermata, purtroppo, anche nell’attuale circostanza, dal momento che, esaminando le leggi sulla sicurezza, accade spesso di trovarsi di fronte a testi che per definizioni, strumenti operativi, modelli organizzativi, tendono all’eccessiva omogeneità, se non addirittura al ripetersi. Ma oltre alla scarsa capacità progettuale di alcuni legislatori, occorre aggiungere che la stessa redazione dei testi lascia molte volte perplessi sia per le troppe dichiarazioni di principio, di dubbia portata applicativa, sia, al contrario, per l’esistenza di disposizioni così dettagliate tali da ricordare da vicino le previsioni regolamentari. Per fornire solo un esempio concreto tra la ricca casistica rintracciata, e come semplice nota di colore, segnalo il caso della l.r. della Calabria 10 gennaio 2007 n. 5, “*Promozione del sistema integrato di sicurezza*”, la quale, per titoli e definizioni, è

stata abbondantemente “modellata” sulla l.r. Piemonte 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 Si è ricordato in precedenza che la legislazione regionale sul tema della sicurezza conta numeri apprezzabili, tale da consentire una riflessione più meditata sull’insieme. Si è anche detto che con le leggi in esame le Regioni “scoprono” uno spazio giuridico -non va dimenticato, infatti, che quella regionale è la prima legge della Repubblica a porre in essere una disciplina organica in materia- che si deve e vuole differenziare dalle più tradizionali nozioni di ordine e sicurezza pubblica. Stando alla premessa, il primo interrogativo cui provare a dare risposta, attraverso l’esame delle leggi, è se la sicurezza configuri una materia in senso tecnico o diversamente sia utilizzata, nel linguaggio del legislatore regionale, solo da formula riassuntiva che ingloba tematiche e competenze istituzionali diverse che vanno ben oltre lo spazio della legge regionale.

Proprio di recente, Luciano Vandelli, ha osservato che la sicurezza, specie nell’ultima e più ricorrente accezione di sicurezza urbana, mal si presta ad una netta e chiara definizione legislativa in ragione 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 sicurezza, *nel e del* territorio regionale, comprende in sé le tematiche emergenziali più diverse, il cui comune denominatore è rappresentato proprio dal territorio, ossia il luogo in cui prendono vita o si manifestano fenomeni che generano insicurezza nella collettività. Indicativa, in tal senso, la produzione legislativa più recente che, già a partire dal titolo, prova a cogliere una qualche differenza concettuale tra la nozione di “sicurezza” e quella di “sicurezza urbana”, optando per la seconda al posto della prima, come se attraverso il denotato urbano, che accompagna la parola sicurezza, fosse possibile far risaltare al meglio la sua contiguità al tema della cittadinanza, ai diritti che la costituiscono, ad iniziare dalla stessa sicurezza, al rapporto tra cittadini e governanti, e alla relativa responsabilità che grava sugli amministratori impegnati a garantire una pacifica e ordinata convivenza civile ai propri consociati.

Scorrendo la l.r. dell'Umbria 14 ottobre 2008, n. 13, "*Disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini. (...)*", che porto ad esempio proprio per la qualificazione della sicurezza come diritto di cittadinanza, ci si rende conto della pluralità delle condizioni che concorrono a definire il diritto alla sicurezza dei cittadini umbri e, per riflesso, degli interventi che la regione è impegnata a mettere in atto per assicurarne il godimento. Questi ultimi possono spaziare dalle attività di contrasto dei fenomeni criminosi veri e propri, volti "*ad affrontare l'emergenza droga, la tratta e la prostituzione*", a quelle di semplice controllo e vigilanza del territorio "*anche attraverso la valorizzazione di formule operative basate sull'esperienza del vigile di quartiere [...] caratterizzata dalla vicinanza ai cittadini e ai loro bisogni*"; così come è determinante assicurare la fruibilità dei luoghi pubblici dove sia possibile lo svolgimento della vita della collettività e quindi sostenere "*la riqualificazione e la rivitalizzazione urbanistica di parti del territorio con interventi finalizzati alla dissuasione delle manifestazioni di microcriminalità diffusa ed al recupero all'uso collettivo degli spazi pubblici ad elevato rischio del territorio*"; ma allo stesso tempo la sicurezza si basa sulla predisposizione di politiche che favoriscano l'inclusione nel tessuto sociale dei soggetti a rischio nonché a sostenere l'opera di formazione ed informazione che gli enti locali pongono in essere con le diverse comunità immigrate in Umbria per promuovere la conoscenza della lingua e della Costituzione italiana (cfr. art. 4).

Posto che la sicurezza è indicata in quasi tutte le leggi regionali come un "bene" comune, essenziale per uno sviluppo ordinato e durevole della convivenza civile, e che tale bene la regione intende perseguirlo in plurime direzioni, la prima considerazione da fare è che non siamo in presenza di una materia vera e propria ma piuttosto di fronte ad un interesse che attraversa trasversalmente buona parte delle materie di competenza regionale. Escluso, quindi, che si possa parlare, di una materia nuova o autonoma, rispetto a quelle già previste dall'art. 117 Cost., si può invece sostenere che la sicurezza rappresenta un fine, un obiettivo, che si ottiene attraverso una "confluenza di materie" che ricadono nella competenza legislativa, concorrente o propria, delle regioni, fermo restando, naturalmente, il limite della potestà esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. h), da intendersi come attività di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico. D'altro canto, quanto sostenuto è detto in modo chiaro, tra gli altri, dall'art.1 della l.p. di Trento 27 giugno 2005, n. 8, in cui si legge che "*La provincia autonoma*



di Trento definisce, *nell'ambito delle materie di propria competenza, un quadro di interventi finalizzato al conseguimento di un'ordinata e civile convivenza nel territorio provinciale [...] attraverso la promozione di un sistema integrato di sicurezza [...]*".

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 alcune regioni, Lazio e Campania, diano una interpretazione della sicurezza per così dire "ristretta", dal momento che quest'ultima viene 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 n.15/2001, come modificata dalla l.r. 28 dicembre 2007, n.26, in cui si trova anche una interessante disposizione riguardante i beni confiscati alla criminalità organizzata, per i quali è prevista l'opportuna ristrutturazione al fine di favorirne il riutilizzo e la fruizione sociale). Tuttavia tra le due discipline esiste una certa differenza in quanto nella legge del Lazio è assente qualunque norma in tema di polizia locale che, al contrario, è l'ossatura portante della normativa campana. Pertanto, nella legge del Lazio la sicurezza ha una forte valenza sociale come testimoniano le norme che dispongono finanziamenti per programmi e progetti, di privati e enti locali, che ne consentano il perseguimento.

Nella maggioranza delle leggi esaminate è detto, invece, 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, considerato che tutte insieme le attività concorrono a creare le condizioni per un'ordinata e sicura convivenza della comunità regionale. In questo senso, tra le altre, la l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 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, adottate in coerenza con i protocolli d’intesa di cui all’art. 17 della legge 26 marzo 2001, n. 18, recante “Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini”. Norme in tal senso si trovano nella legge della Toscana 16 agosto 2001, n.38, che assicura interventi di tipo materiale e psicologica alle vittime “*con particolare riferimento alle persone anziane, ai soggetti con handicap, ai minori di età e alle vittime di violenza e reati gravi, di violenze e reati di tipo sessuale e di discriminazione razziale*” (art. 4, lett. b). Dello stesso tenore l’art 4 della legge del Piemonte 10 dicembre 2007, n.23, che riserva particolare attenzione alla tutela delle donne che subiscono violenza o minaccia di violenza dentro e fuori la famiglia; l’art. 8 della l.p. di Trento n. 8/2005. La regione agisce o per il tramite di una fondazione, di cui fa parte integrante, come accade nelle leggi della Liguria e dell’Emilia-Romagna, oppure promuove ed assiste l’attività degli enti locali. Segnalo, da ultimo, le disposizioni delle l.r. dell’Umbria e dell’Emilia-Romagna, 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). La legge dell’Emilia-Romagna è l’unica però a menzionare tra le vittime dei reati, a favore delle quali interviene la Fondazione, anche gli appartenenti alle forze della polizia nazionale e locale.

In conclusione, dall’esame della legislazione regionale non emerge una definizione della “sicurezza”, né tanto meno ci si può riferire ad essa come ad una materia vera e propria. Al posto di una qualunque individuazione concettuale, i legislatori regionali hanno scelto la strada, per più versi obbligata, dell’indicazione degli interventi strumentali necessari al suo perseguimento, prova ulteriore che la nozione di sicurezza è partecipe di contenuti che esulano dalla esclusiva competenza della regione.

3. Il ruolo di coordinamento della regione nei sistemi integrati di sicurezza Il tratto caratterizzante le leggi in esame è costituito dalla promozione dei sistemi integrati di sicurezza, formula che, utilizzando le parole della legge della provincia autonoma di Trento la



n. 8/2005, intende riassumere l'insieme delle *“politiche sociali, di sviluppo e di prevenzione sinergicamente finalizzate all'incremento della sicurezza nel territorio provinciale con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e di inciviltà”*.

Detto in altri termini, i sistemi integrati di sicurezza sono dati da tutte quelle attività e interventi che la regione intende promuovere per incrementare i livelli di sicurezza nel proprio territorio. Quel che conta evidenziare è che la promozione, e la successiva realizzazione, dei piani o sistemi integrati di sicurezza non è concepita -e basata- solo sull'impiego delle politiche regionali ma coinvolge costantemente l'operato degli altri enti istituzionali presenti sul territorio. Di certo, non si tratta di una collaborazione di maniera tra la regione e gli altri attori istituzionali compartecipi del governo del territorio, provincia e Comune in primo luogo, ma di un *modus operandi* necessario, dovuto tanto alla ripartizione delle competenze amministrative, di cui all'art. 118 dalla Carta costituzionale, quanto alla natura dei fenomeni che implementano il tema della sicurezza ed impegnano la responsabilità dei diversi livelli di governo.

Il linguaggio del legislatore non lascia dubbi al riguardo. E' detto, in genere, che *“La Regione [...] concorre a garantire nel proprio territorio condizioni di sicurezza dei cittadini [...]”* specificando, di seguito, di agire *“in collaborazione con il sistema delle autonomie locali”* (cfr. art. 1 della l.r. Abruzzo 12 novembre 2004, n. 40); oppure sostenendo, come fa la Liguria, che *“La Regione promuove, favorisce e sostiene politiche locali finalizzate ad assicurare efficaci misure di integrazione del sistema di sicurezza [...]”* (cfr. art. 1 della l.r. Liguria n. 28/2004); o ancora come il Veneto che precisa, fin dal principio, che *“La Regione in armonia con i principi costituzionali coopera con lo Stato e con gli enti locali alla promozione della legalità e della sicurezza e partecipa alle forme di coordinamento disciplinate dalle leggi dello Stato”* (art. 1 della l.r. Veneto 7 maggio 2002, n. 9). Originale, invece, la previsione della legge della Calabria che, nell'affermare l'impegno della regione a promuovere politiche locali ed integrate di sicurezza, precisa che per *“politiche locali per la sicurezza”* si intendono le *“azioni volte al conseguimento d una ordinata e civile convivenza nella città e nel territorio regionale [...]”* mentre per *“politiche integrate per la sicurezza”* si intendono le *“azioni volte a fare interagire le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto alla criminalità e di sicurezza pubblica di competenza esclusiva dello Stato”*, (cfr. art. 2 della l.r. Calabria 10 gennaio 2007, n.5) quasi a voler distinguere il ruolo che è impegnata a svolgere all'interno del suo territorio, insieme agli Enti locali, da quello posto in essere nella qualità di rappresentante



dell'intera comunità regionale. Organica e completa, infine, la legge della regione Lombardia 14 aprile 2003, n.4 *“Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza”*, dove troviamo, immediatamente dopo l'illustrazione della finalità e dell'oggetto della legge, l'indicazione dei compiti e delle funzioni dei soggetti istituzionali, nell'ordine la regione, la provincia, il comune.

Non si deve dimenticare che nei sistemi integrati per la sicurezza trovano spazio anche le attività di privati, o riconoscendo agli enti locali la possibilità di avvalersi della collaborazione di guardie particolari giurate, con funzioni ausiliarie dei normali corpi di polizia, oppure come prevede la legge dell'Emilia-Romagna dove è detto che la regione promuove accordi per *“lo sviluppo di moduli organizzativi dell'attività di polizia fondati sul principio di prossimità anche mediante figure di operatore di quartiere ed il coinvolgimento dei cittadini”* (art. 3, comma 2, lett. d); di istituzioni religiose; università, centri di ricerca e formazione legati al territorio (significativa al riguardo la previsione dell'art 4, lett. q) della l.r. Umbria n. 13/2008 in cui si dice che la regione sostiene l'attività che soggetti pubblici o privati, a partire dall'Università per stranieri di Perugia, pongono in essere *“con le diverse comunità immigrate in Umbria, riguardo alla conoscenza della lingua e delle norme della Costituzione, in particolare per quanto attiene i principi di libertà e eguaglianza dei cittadini e dell'ordinamento giuridico”*); la previsione dell'attività del terzo settore, del volontariato e dell'associazionismo in generale, ai quali o è riservata un'apposita disposizione tra quelle che compongono la legge oppure sono richiamati in molte di esse, specie allorché la regione ha già disciplinato in modo organico la materia attraverso apposite leggi-quadro.

Per riassumere si può dire -ricorrendo questa volta alle parole del legislatore del Piemonte- che attraverso i sistemi integrati di sicurezza le regioni intendono integrare e coordinare *“le azioni dei soggetti pubblici, privati e dell'associazionismo, operanti in campo sociale, in materia di sicurezza urbana e della persona per la riduzione e prevenzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa”* con *“le azioni degli enti istituzionali in materia di contrasto alla criminalità”* (art. 2, l.r. Piemonte n. 23/2007).

E' chiaro quindi, anche dall'ultima legge citata, che il coordinamento regionale è un passaggio essenziale per lo sviluppo di tutti i sistemi integrati la cui finalità principale è quella di prevenire l'insorgenza dei fenomeni che determinano insicurezza all'interno della collettività regionale. D'altro canto, lo stesso legislatore costituzionale, in sede di riforma del Titolo V della Costituzione, ha previsto, nella nuova formulazione dell'art. 118, comma 3, che



la legge statale disciplini forme e modi di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, nel chiaro convincimento che un simile obiettivo possa essere raggiunto solo attraverso un'azione sinergica delle competenze istituzionali. Aggiungo, al riguardo, che non sono poche le Regioni, Lombardia ed Emilia Romagna tra le altre, a richiamare nelle loro leggi la disposizione costituzionale citata al fine di legittimare ulteriormente la loro attività di coordinamento in materia, specificando, altresì, che quest'ultima si svolge nel rispetto e secondo le forme stabilite dallo Stato.

Le regioni hanno predisposto un ricco strumentario con cui espletare l'attività di coordinamento basata, anche, sull'acquisizione e lo scambio di informazioni al fine di realizzare specifiche iniziative di rilievo regionale e sostenere la progettazione degli enti locali. Apprezzabile, in merito, l'esperienza della regione Lazio (art. 8, l.r. 2001/15) che ha istituito, presso la Presidenza della Giunta regionale, un Osservatorio tecnico scientifico per la sicurezza, chiamato a supportare la regione in sede di programmazione e valutazione degli interventi da adottare in materia. Tra i compiti dell'Osservatorio vi è quello di predisporre, con cadenza annuale, una mappa del territorio regionale al fine di individuare le zone maggiormente esposte ai fenomeni di criminalità, evidenziando in maniera analitica le diverse fattispecie criminose. Più generica invece la previsione della Calabria che ha istituito, a sua volta, la Consulta antimafia (art. 4 l.r. n.5/2007) con il compito, tra gli altri, di *“individuare periodicamente i fenomeni di criminalità avvenuti per evidenziare in maniera analitica le diverse fattispecie criminose”*. Vien da chiedersi, leggendo la disposizione, a cosa dovrà mai il suo nome la Consulta, impiegata com'è a studiare periodicamente il genere delle diverse fattispecie criminose che hanno luogo sul territorio calabrese!

Al di là di queste e di altre ipotesi in cui l'informazione si incrocia con la conoscenza tecnica dei fenomeni, in genere lo scambio di informazioni tra soggetti ha luogo in sedi istituzionali ben diverse quali possono essere la Conferenza regionale per la sicurezza (art. 10 l.r. Umbria n. 13/2008), il Comitato regionale per la sicurezza (art. 22, l.r. Lombardia n. 4/2003) oppure la Conferenza provinciale per l'attuazione di politiche integrate per la sicurezza (art. 4, l.p. n. 8/2005), ecc., che chiamano a raccolta i vari esponenti delle comunità territoriali (ci sono almeno: Presidente della Giunta regionale, che la presiede; Assessore regionale delegato alla materia; Presidenti delle Province o Assessori da loro delegati; Sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia) allo scopo sia di valutare lo stato di attuazione dei programmi regionali già intrapresi sia per definire le linee da perseguire e gli obiettivi e i



traguardi comuni che i soggetti rappresentati, nell'ambito e nel rispetto delle loro attribuzioni, possono impegnarsi a raggiungere.

La collaborazione vera e propria ha luogo, però, attraverso la stipulazione di accordi o intese, che la regione promuove con lo Stato e con gli enti locali, nel rispetto delle competenze di ciascun soggetto, allo scopo di favorire il coordinamento dei rispettivi interventi finalizzati al miglioramento delle condizioni di sicurezza sul territorio regionale. Gli accordi o intese possono riguardare tra l'altro: *“a) la gestione integrata del controllo del territorio e degli interventi di emergenza nel campo sociale, sanitario, di mobilità e sicurezza; b) il coordinamento tra i corpi di polizia locale e le forze di polizia nazionali, in particolare nel caso in cui fenomeni rilevanti, rientranti tra le funzioni di polizia locale, richiedano l'azione coordinata delle diverse forze dell'ordine; c) la realizzazione di sistemi informativi integrati tra lo Stato, la Provincia e gli enti locali, da attuarsi attraverso uno scambio di informazioni sui fenomeni relativi alla criminalità, inciviltà e disordine urbano; d) la realizzazione di sistemi formativi integrati rivolti al personale di polizia nazionali e locali e agli operatori sociali; e) lo sviluppo di modelli operativi di polizia da realizzarsi anche attraverso l'istituzione di vigili di quartiere nonché di modelli di partecipazione attiva dei cittadini, del volontariato, del privato sociale, della scuola e delle associazioni, anche con riferimento alle associazioni d'arma, al fine di migliorare le condizioni di vita e di sicurezza”* (così l'art. 6 l.p. n.8/2005 ma in maniera analoga anche le leggi regionali).

Un richiamo a parte deve essere fatto per i patti integrati di sicurezza urbana, che, sebbene previsti dalla sola legge regionale dell'Umbria (art. 3, l.r. n.13/2008), sono stati adottati, a partire dagli anni novanta, dal Ministero dell'Interno sempre nello spirito di realizzare una soddisfacente convergenza tra Stato, regioni ed enti locali nel prevenire l'insorgenza dei fenomeni criminali nei centri urbani. In base alla legge regionale umbra, il patto integrato per la sicurezza urbana costituisce *“lo strumento privilegiato”* grazie al quale realizzare *“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 nel territorio di riferimento”*. Il Patto integrato, che può riguardare l'intera regione ma anche un singolo comune o un insieme di essi, deve prevedere tra l'altro *“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”.

3.1. Il coordinamento in materia di polizia locale e amministrativa L'esame dei sistemi integrati di sicurezza si completa con le disposizioni sull'organizzazione e lo svolgimento del servizio di polizia locale, che rappresenta una parte qualificante dei sistemi medesimi. Si è ricordato in precedenza che nella gran parte delle leggi regionali i sistemi integrati ruotano intorno al funzionamento e all'attività dei corpi di polizia locale, anche in forza di una certa associazione logica che corre tra la sicurezza e la materia della polizia locale, giudicato lo strumento decisivo per la sua tutela. Ed è in quest'ambito, che le Regioni hanno predisposto le forme di coordinamento più evidenti ed incisive con gli altri soggetti istituzionali, in particolare con gli enti locali, allo scopo di assicurare un corretto ed ordinato svolgimento della vita della collettività.

Ed invero, si deve anche tener conto del fatto che nella materia della polizia locale il coordinamento da parte della regione si impone in ragione della duplice previsione costituzionale che riserva, da una parte, la disciplina legislativa alla competenza esclusiva della regione (art. 117, comma 2, lett. h) mentre, dall'altra, attribuisce la titolarità della funzione amministrativa ai Comuni, salvo conferirne l'esercizio ad altri per ragioni di unitarietà (art. 118). Di conseguenza, con la promozione dei sistemi integrati di sicurezza, le Regioni hanno tentato di razionalizzare, nei limiti delle loro competenze, l'intricato e complesso sistema organizzativo della polizia amministrativa locale al fine di ottenere un servizio più efficiente alla causa della sicurezza.

In tutti i testi di legge si trova scritto, infatti, che le Regioni stabiliscono gli indirizzi generali relativi all'organizzazione e allo svolgimento del servizio dei comuni e delle province; definiscono il coordinamento delle attività e l'esercizio associato delle funzioni da parte dei corpi di polizia comunale e provinciale allorché se ne presenti la necessità; promuovono l'esercizio associato delle funzioni di polizia locale fra i comuni di minore dimensione; si occupano, infine, di regolamentare le forme di collaborazione tra la polizia locale e i soggetti privati operanti nel settore della vigilanza. In particolare, la regione Lombardia al fine di assicurare la collaborazione e l'integrazione delle attività dei corpi di polizia ha istituito, presso la Giunta regionale, una apposita struttura di coordinamento delle funzioni e dei compiti della polizia locale. La struttura, che opera nel rispetto degli indirizzi



formulati dal Comitato regionale per la sicurezza urbana, ha il compito di “*promuovere il coordinamento tra i comandi di polizia locale nei casi in cui fenomeni o avvenimenti, rilevanti per i compiti di polizia locale, interessino il territorio di più comuni o più province, ovvero richiedano, per estensione, gravità o intensità dell’allarme sociale, l’azione concorrente e coordinata della polizia locale medesima*” (art. 21, comma 2, lett. a) l.r. n. 4/2003).

Le Regioni definiscono altresì le modalità di accesso e la formazione degli operatori della polizia locale. A tale riguardo va segnalata la previsione, da parte di diverse leggi, della costituzione di scuole o accademie con lo scopo di offrire alta specializzazione sui temi della sicurezza urbana e sui compiti della polizia locale.

4. Qualche osservazione conclusiva alla luce della recente disciplina statale: il caso delle ronde tra modello regionale e soluzione legislativa statale L’analisi svolta ha inteso evidenziare luci ed ombre della disciplina regionale che resta, però, nel suo insieme una apprezzabile novità nell’ordinamento giuridico italiano. Alle regioni, infatti, va riconosciuto il merito di aver dato per prime, nei limiti delle loro competenze, una risposta organica alla domanda di sicurezza che attraversa l’intero territorio nazionale. Nel caso della legislazione regionale non siamo in presenza, e certamente non potremmo esserlo per gli espliciti limiti che gravano sulla competenza di questi enti, ai sensi dell’art 117, comma 2, lett h) Cost., di una risposta ascrivibile al concetto tradizionale di sicurezza, intesa come ordine pubblico e basata sull’attività di contrasto dell’azione delle forze di polizia. Se mai, si può dire che il limite in oggetto ha sollecitato i legislatori regionali a superare l’approccio tradizionale alla questione sicurezza e a coniugarla con le tematiche della cittadinanza e, più in generale, della qualità della vita nelle rispettive comunità territoriali. Con l’ausilio della stessa lettera della legge regionale, si è dimostrato che la sicurezza, oltre ad interessare la predisposizione di azioni di contrasto alla microcriminalità, specie per quel che concerne la fase della prevenzione all’insorgenza del crimine (finanziamenti per l’installazione di videocamere a tutela delle attività commerciali, incentivazione dell’impiego del vigile di quartiere, disciplina e regolamentazione della vigilanza privata ad integrazione delle funzioni di vigilanza della polizia locale) è legata tanto al buon funzionamento dei servizi sociali quanto alla realizzazione di politiche di intervento per le vittime di violenze o di altri reati; ma allo stesso tempo essa attiene alla elaborazione e alla messa in opera di programmi per il risanamento del degrado urbano, di piani per il contenimento delle arre di emarginazione,

progetti di area per il lavoro e lo sviluppo, fino all'investimento in promozione sociale e culturale.

Altro dato significativo, che emerge dalla analisi della legislazione regionale, al quale è stato dato rilievo più volte nel corso della rassegna, è che la risposta alla domanda di sicurezza che viene dal legislatore regionale non prescinde mai dalla costruzione di un sistema di rapporti con tutti i soggetti operanti sul territorio regionale: la sicurezza è una questione complessa e ad essa va data una risposta composita e flessibile al tempo stesso, tenendo conto delle specifiche esigenze presenti nei diversi ambiti territoriali. In tal senso, la scelta, operata da tutti i legislatori regionali, di incentrare la disciplina della materia sulla costituzione di *piani o sistemi integrati di sicurezza* è la dimostrazione più tangibile che la sicurezza si persegue attraverso l'incontro di funzioni e competenze diverse, così come previsto dall'art 118, comma 3 Cost., che sottolinea la necessità di una legge dello Stato per la disciplina del coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di sicurezza. Sebbene la disposizione costituzionale faccia riferimento solo al coordinamento tra lo Stato e le regioni, l'estensione del principio di collaborazione a livelli di governo ulteriori, nel settore della sicurezza, inclusi quindi gli enti locali, così come operato dalla legislazione regionale, deve considerarsi un principio ormai acquisito del nostro ordinamento sul quale ha avuto modo di esprimersi in senso favorevole la stessa Corte costituzionale (cfr. sentt. 17 marzo 2006, n. 105; 7 maggio 2004, n. 134; 13 marzo 2001, n. 55).

Senza dubbio, la collaborazione fra soggetti istituzionali è l'elemento determinante dei piani o sistemi integrati di sicurezza, che le regioni tendono a consolidare attraverso la sottoscrizione degli omonimi patti. Non è certo questa la sede per tornare sull'esperienza dei patti per la sicurezza, che da tempo ha attirato l'attenzione della dottrina più sensibile alle relative problematiche. Il richiamo allo strumento è funzionale invece a misurare la distanza tra l'esperienza della legislazione regionale e la disciplina statale, "*Disposizioni in materia di sicurezza*", contenuta nell' AS 733-B, licenziato in via definitiva da Palazzo Madama il 2 luglio 2009, dopo la posizione di tre voti di fiducia da parte del Governo, ed in attesa di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica nel momento in cui si scrive. Vale la pena sottolineare che la parola collaborazione fra livelli di governo, ed in particolare con quello regionale, è del tutto assente dal lessico del legislatore statale, che "dialoga" unicamente con il sindaco in ragione delle funzioni a lui attribuite in qualità di ufficiale di governo e non come rappresentante della collettività locale. Date le premesse, è lecito

supporre, non solo, che il provvedimento di recente approvazione non sia affatto la legge di coordinamento a cui rinvia l'art. 118, comma 3, Cost., per ottenere un effettivo sistema integrato di sicurezza tra plurimi livelli di governo, ma addirittura, esaminando il testo nel suo complesso, che l'esperienza delle leggi regionali, incentrata sull'idea di prevenzione dei fenomeni, sia stata in buona parte accantonata. Naturalmente, nulla esclude la compatibilità fra la normativa statale e quella regionale, ma quel che salta agli occhi è che, quasi contestualmente all'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale, indicata come la chiave di volta per creare una autentica responsabilità di governo delle regioni, il Parlamento licenzia un testo che non tiene in alcun conto la competenza degli altri enti di governo, sebbene costituzionalmente prevista.

L'unica e più vistosa eccezione all'oblio in cui è precipitata la legislazione regionale è costituita dalle norme contenute nell'art 3, comma 40 e ss, della legge, aventi ad oggetto la collaborazione fra forze dell'ordine ed associazioni di cittadini, che per espressa dichiarazione del Ministro dell'Interno, rispondendo ad una interrogazione alla Camera dei deputati il 18 marzo 2009, hanno trovato ispirazione, oltre che nella prassi di alcuni comuni, anche nella legislazione regionale, ed in particolare nella l.r. Emilia Romagna n. 24/2003 che le prevede all'art. 3, per poi disciplinarne le modalità di impiego al successivo art. 8. Il buon modello regionale, sempre per dichiarazione del Ministro, è stato ripreso in sede nazionale allo scopo di promuovere il modello della "sicurezza partecipata" per consentire ai cittadini che lo desiderano di partecipare liberamente al presidio e al controllo del territorio, sempre nel rispetto di regole ben precise.

Fin qui le dichiarazioni ma dopo di loro corre l'obbligo di mettere a confronto le due normative. Certamente, è corretto affermare che molte regioni hanno lasciato spazio e promosso, nei loro piani integrati per la sicurezza, all'attività del volontariato e più in generale a quella dei privati, ed in questo senso non si può negare che esista una certa affinità tra la disposizione dell'art. 8 l.r. n. 24/2003 Emilia Romagna e la più recente disciplina statale, in quanto entrambe mirano a promuovere forme di sorveglianza e controllo del territorio ad opera di volontari, offrendo loro la possibilità di collaborare in modo stabile e organizzato con le istituzioni locali. Tuttavia, le analogie tra i due modelli non paiono andare oltre questa prima e generica finalità.

A ben vedere, infatti, le due disposizioni presentano differenze tanto strutturali quanto funzionali. Per quel che attiene al primo profilo, va osservato che la legge dell'Emilia



Romagna ruota intorno alla costituzione di un rapporto diretto tra i volontari e le amministrazioni, accentuando in tal modo il profilo della responsabilità tanto dei cittadini, che vogliono svolgere una simile attività di volontariato, quanto delle amministrazioni che provvedono alla loro individuazione. La premessa spiega la particolare attenzione che la legge regionale riserva ai requisiti soggettivi che devono ricorrere per l'individuazione dei volontari, ulteriormente specificati dalla delibera della Giunta regionale 14 febbraio 2005. L'art. 8, comma 2, dispone che i volontari potranno essere impiegati a condizione che: a) *“operino sulla base delle indicazioni e in maniera subordinata al comandante o al responsabile della polizia locale stessa [...]”*; b) *“non abbiano subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non siano stati sottoposti a misure di prevenzione e non siano stati espulsi dalle forze armate o dalle forze di polizia nazionali [...]”*; c) abbiano seguito con profitto specifico corso di formazione professionale. Il principio è confermato dalla apparente eccezione del comma 3 in cui si dice che l'amministrazione comunale o provinciale può anche stipulare convenzioni con le associazioni di volontariato, le quali, però, hanno unicamente *“finalità di supporto organizzativo ai soci”* che svolgono attività di volontariato e a condizione che le associazioni *“non prevedano nell'accesso e nei propri fini forme di discriminazione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali o sociali”*. Di contro l'art. 3, comma 40, del provvedimento statale rinvia direttamente alla attività delle associazioni, riservando a queste ultime i criteri di scelta dei propri consociati, limitandosi a stabilire che le associazioni devono essere composte da cittadini e che questi ultimi devono essere privi di armi. E' probabile che ulteriori integrazioni dei requisiti vengano decisi col decreto che il Ministro dell'Interno è tenuto ad emanare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, ed in tal modo andare a ripianare delle differenze che, al momento, paiono evidenti.

Ma la differenza tra i modelli si accentua ulteriormente se si prendono in considerazione le funzioni che i volontari sono chiamati a svolgere, sulle quali si è concentrata da subito l'attenzione dell'opinione pubblica. Sebbene la formulazione dell'art. 8, comma 1, della l.r. sia alquanto generica credo sia possibile escludere un coinvolgimento diretto dei privati cittadini da attività riconducibili al mantenimento della pubblica sicurezza in ambito urbano. E' detto, infatti, che la loro utilizzazione *“è volta a realizzare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo delle persone, l'integrazione e l'inclusione sociale”*.



Nonostante che la delibera della Giunta regionale del 2005 abbia poi puntualizzato che i volontari debbano contribuire, tra l'altro, allo sviluppo "delle azioni di prevenzione" e a garantire "una maggiore presenza e visibilità del Comune nello spazio pubblico", le attività da essi svolte possono dirsi più legate allo svolgimento di servizi sociali che al mantenimento della sicurezza vera e propria. Per contro, la disciplina statale ritiene prevalente, anche se non esclusivo, l'impiego delle associazioni per finalità di sicurezza urbana. Ciò lo si deduce, oltre che dai lavori preparatori, anche dalla formulazione dell'articolo 3, comma 40. Ed invero, se si esclude il richiamo, alquanto generico, alle "*situazioni di disagio sociale*", la disposizione ruota intorno alle segnalazioni che le associazioni ritengono di dover fare alle forze di polizia dello Stato o locali circa quegli "*eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana*". D'altro canto, la collocazione delle associazioni fra gli strumenti utilizzati dai sindaci per tutelare la sicurezza urbana, in modo del tutto simile ai poteri di ordinanza conferitegli dall'art. 54 del TUEL, la si desume anche dalle previsioni contenute nei commi successivi, che, oltre ad attribuirgli direttamente il potere di "accreditamento" delle associazioni, lo pongono in stretta e continua relazione con il prefetto al quale spetta il compito di controllare e monitorare periodicamente le associazioni. Del resto, se così non fosse, se cioè le associazioni in oggetto non fossero riconducibili nell'ambito delle attività connesse alla pubblica sicurezza, per le disposizioni esaminate si porrebbe qualche dubbio di compatibilità con le previsioni costituzionali che limitano, come è noto, la competenza statale alla sola materia dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Ma tanto basta per escludere la trasposizione in sede nazionale del buon modello regionale!

BIBLIOGRAFIA

Nella nota bibliografia che accompagna la rassegna si riportano alcuni dei lavori consultati anche se nessuno di essi è stato citato direttamente nel testo.

Oltre agli Autori che hanno collaborato alla stesura del volume, che si ringrazia per il fruttuoso e continuo scambio di idee, si segnalano:

P. Bonetti, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia “sicurezza” conferma la penetrazione statale nelle materia di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2007, 124;

G. Brunelli, *L’inquietante vicenda delle ronde: quando la “sicurezza partecipata” mette a rischio la legalità costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it;

M. Cecchetti e S. Pajno, *Quando una “ronda” non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa*, in www.federalismi.it;

S. Cimini, *Atti di indirizzo politico, interessi pubblici e sicurezza urbana nell’amministrazione multilivello*, in www.giustamm.it;

M. Massa, *I vigilanti privati e il volto pubblico della pubblica sicurezza*, in www.costituzionalismo.it;

L. Vandelli, *I poteri del sindaco in materia di ordinanza e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL*, in www.regione.emilia-romagna.it.