

Sicurezza e ordinamento regionale. Una analisi comparata della legislazione regionale

di Angela Musumeci – *Scritto elaborato per il Gruppo di ricerca di Astrid sulla sicurezza – 4 marzo 2009*

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.

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, per gli 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.

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 per la qualificazione della sicurezza come diritto di cittadinanza, ci si rende conto che gli interventi della Regione spaziano dalle attività *“mirate ad affrontare l'emergenza droga, la tratta e la prostituzione”*, a quelle per *“la vigilanza sul territorio anche attraverso la valorizzazione di formule operative basate sull'esperienza del vigile di quartiere (...)”*, fino 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 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 allorquando 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 troviamo scritto, infatti, che le Regioni stabiliscono gli indirizzi generali relativi all'organizzazione e allo svolgimento del servizio dei comuni e delle province; definisce 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; promuove l'esercizio associato delle funzioni di polizia locale fra i comuni di minore dimensione; si occupa, 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.