



La Sicurezza Urbana

a cura di Alessandro Pajno

NOTA Il Gruppo di lavoro che ha elaborato questo paper è stato coordinato da Giuliano Amato. Ne hanno fatto parte Vincenzo Antonelli, Carolina Anecchiarico, Franco Bassanini, Fabrizio Battistelli, Paolo Bonetti, Marco D'Alberti, Giovanni Diotallevi, Tommaso Giupponi, Roberto Mastroianni, Angela Musumeci, Alessandro Pajno, Francesca Palazzi, Federica Resta, Jacopo Sce, Paolo Urbani

Indice

Capitolo 1 - **La sicurezza urbana tra poteri impliciti e inflazione normativa**, di *Alessandro Pajno*

Capitolo 2 - **La “sicurezza urbana”: il ruolo della gestione territoriale delle città**, di *Marco D’Alberti e Paolo Urbani*

Capitolo 3 - **La sicurezza urbana tra *politics* e *policy***, di *Fabrizio Battistelli e Livia Fay Lucianetti*

Capitolo 4 - **Sicurezza e ordinamento regionale: analisi legislazione regionale**, di *Angela Musumeci*

Capitolo 5 - **Patti territoriali e forme negoziate di sicurezza**, di *Vincenzo Antonelli*

Capitolo 6 – **La sicurezza urbana tra editti e ronde**, di *Alessandro Pajno e Vincenzo Antonelli*

Capitolo 7 – **Il potere di ordinanza “contingibile e urgente” del sindaco. Rassegna di giurisprudenza coordinata con la dottrina**, di *Francesca Palazzi*

LA “SICUREZZA URBANA” TRA POTERI IMPLICITI E INFLAZIONE NORMATIVA

DI ALESSANDRO PAJNO

Sommario: 1. Sicurezza come nozione plurale - 2. La disciplina positiva: le sicurezze - 3. Sicurezza pubblica e polizia amministrativa. Il sistema costituzionale ed il valore del coordinamento - 4. La sicurezza urbana - 5. Legislazione regionale ed iniziative statali - 6. Il nuovo art. 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali: sicurezza urbana e poteri del sindaco quale ufficiale di governo - 7. I profili problematici - 8. I poteri del sindaco in tema di sicurezza urbana: il quadro costituzionale ed i caratteri strutturali - 9. La sicurezza urbana come sicurezza pubblica minore - 10. Il decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008 - 11. La sicurezza urbana come programma - 12. Gli ambiti di applicazione dei poteri del sindaco - 13. Disciplina complessiva della sicurezza urbana e caratteri del potere di ordinanza: la giurisprudenza più recente - 14. Le ordinanze dei sindaci: sicurezza urbana ed inflazione normativa - 15. Classificazione delle ordinanze ed ambiti di intervento: l'abuso di bevande alcoliche - 16. La tutela del patrimonio pubblico: il divieto di stazionamento. Le ordinanze di sgombero - 17. L'intralcio alla pubblica viabilità. Il divieto di bivacco - 18. L'accattonaggio - 19. La prostituzione su strada - 20. Qualche riflessione conclusiva.

1. Sicurezza come nozione plurale

Quella di sicurezza è una nozione che fatica ad essere definita esclusivamente con riferimento al proprio contenuto concettuale, a prescindere da una ulteriore qualificazione che, in qualche modo limitandola, contribuisca a specificarla. Sotto questo profilo, la stessa sembra contrassegnarsi per un carattere specificamente *relazionale*: nel senso, cioè, che essa è normalmente destinata ad incontrarsi con un'altra, in riferimento alla quale acquista un significato concreto il suo contenuto concettuale.

Il carattere relazionale della nozione di sicurezza contribuisce a mettere in luce un ulteriore profilo: proprio perché la sicurezza implica sempre la necessità di una relazione, le esigenze da essa sottese non possono, normalmente, essere soddisfatte da interventi che gravano su di un solo soggetto istituzionale, ma dal coordinamento e dall'integrazione di attività di soggetti istituzionalmente diversi.

La sicurezza disvela così il suo carattere plurale nel duplice senso dell'esistenza di tipologie diverse di sicurezza e della normale necessità di più interventi per la soddisfazione della domanda che di essa fanno i destinatari o gli utenti. La sicurezza può essere pensata in relazione ad interi sistemi (ad esempio, il sistema istituzionale) ovvero in relazione agli individui. Sotto il primo profilo, la sicurezza può essere definita come il grado in cui il sistema in questione, nelle sue varie componenti (informative, decisionali, operative), riesce a svolgere le funzioni che gli sono deputate

in condizioni di rischio accettabili; in pratica ad agire come se il rischio non esistesse o fosse ridotto al minimo.

La sicurezza va, così, considerata in funzione dell'utilità e dell'efficienza complessiva del sistema, secondo un approccio flessibile che consenta di rispondere efficacemente con le proprie dinamiche alle perturbazioni che possono colpirlo. La stessa sicurezza va considerata come un sistema interconnesso di misure diverse (ed in questo senso plurali), ma legate insieme da un quadro unitario.

Riferita invece alle persone ed ai loro diritti, la sicurezza evoca, da una parte, l'idea del pericolo, del rischio incombente, e dall'altra quella del pacifico godimento dei propri beni e dei propri diritti. In questo senso, la sicurezza implica sempre una relazione con il pericolo (che viene tenuto lontano) e con i beni ed i diritti di cui tende ad assicurare la fruizione pacifica.

Si conferma così la natura eminentemente "relazionale" e "plurale" della nozione di sicurezza: relazionale perché il suo significato e la sua nozione si completa sempre grazie ad una nozione ulteriore che la specifica, plurale perché la stessa necessità di essere completata grazie ad una ulteriore contenuto concettuale evidenzia che non può esservi un solo significato specifico di sicurezza, ma tante quante sono le nozioni ulteriori che possono specificarlo. E' quindi per le ragioni sopra esposte che nell'ordinamento esistono nozioni diverse di sicurezza, che si differenziano in relazione all'aggettivo od al sostantivo che qualifica o definisce quest'ultima; si parla, così, di sicurezza pubblica, di sicurezza sociale, di sicurezza ambientale, sanitaria, di sicurezza del lavoro, della navigazione, dei mercati.

E così, la sicurezza pubblica, intesa come tutela della collettività, viene normalmente associata alla nozione di ordine pubblico e di incolumità pubblica, ed alla tutela dei beni e degli interessi primari sui quali si regge l'ordinata convivenza civile; la sicurezza sociale a quel complesso degli interventi e programmi pubblici che tendono a garantire a tutti i cittadini una esistenza libera e dignitosa; la sicurezza ambientale a quegli interventi volti ad assicurare il mantenimento e la corretta fruizione dell'ecosfera; la sicurezza sanitaria alle misure volte a realizzare la tutela della salute; la sicurezza alimentare a quel complesso di misure volte a garantire la protezione della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti; la sicurezza del lavoro a quel complesso di misure atte a garantire la prevenzione degli infortuni e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro; la sicurezza della navigazione a tutto il complesso delle misure e di interventi volti a garantire il trasporto marittimo ed aereo; la sicurezza dei mercati alle misure volte a tutelare la libertà dei traffici e la certezza e correttezza degli scambi.

2. La disciplina positiva: le sicurezze

Il carattere eminentemente “plurale” della nozione di sicurezza è, dall’altra parte, reso palese dalla stessa legislazione, costituzionale ed ordinaria. Già la carta costituzionale utilizza secondo diversi significati la locuzione sicurezza, mentre altre previsioni costituzionali possano essere ricondotte ad essa¹.

E così, essa viene ora evocata per indicare l’autorità (appunto di pubblica sicurezza) che può, in casi eccezionali di necessità ed urgenza, previsti dalla legge, adottare provvedimenti provvisori che incidono sulla libertà personale (art. 13 Cost.) o per indicare le misure, alle quali sulla base di una esplicita previsione di legge, può esser sottoposta la libertà personale; altre volte viene configurata come il limite estremo che può incidere su diritti costituzionalmente garantiti o condizionarli (artt. 16 e 17 Cost., per la libertà di circolazione e di riunione; art. 41 Cost. per il diritto di libera iniziativa economica).

Altre previsioni costituzionali, pur non menzionandola espressamente, costituiscono il fondamento costituzionale della sicurezza del lavoro e della sicurezza ed assistenza sociale (art. 38 Cost.); altre volte, ancora, la sicurezza identifica delle vere e proprie “materie” rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello stato (“ordine pubblico e sicurezza”, art. 117, comma 2, lett. *n*), Cost.), od in quella concorrente (“tutela e sicurezza del lavoro” art. 117, comma 3, Cost.). Il pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica costituisce uno dei presupposti per l’esercizio del potere sostitutivo di cui all’art. 120, comma 2, della Costituzione, mentre “ragioni di sicurezza nazionale” possono legittimare lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della giunta regionale (art. 126 Cost.).

Al bene della sicurezza possono, poi, essere riferite le previsioni costituzionali riguardanti la tutela del risparmio e dei mercati finanziari; la tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. *e*), Cost.), la previdenza sociale (art. 117, comma 2, lett. *q*), Cost.), la protezione dei confini nazionali e la profilassi internazionale (art. 117, comma 2, lett. *q*), Cost.), la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema (art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost.), la tutela della salute, l’alimentazione, la protezione civile, il governo del territorio, l’ordinamento della comunicazione, la previdenza complementare (art. 117, comma 3, Cost.).

Non diversamente, la legislazione ordinaria fa spesso riferimento a nozioni diverse di sicurezza, il cui contenuto concettuale è specificato dalla qualificazione che la accompagna. L’ordinamento conosce, così, le funzioni di sicurezza pubblica, attribuite in via esclusiva allo stato (art. 4, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; art. 159 del decreto

¹ Si leggano M. Ruotolo, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in “www.associazionedeicostituzionalisti.it”, 2009; T. E. Frosini, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”; T. F. Giupponi, *La sicurezza e le sue «dimensioni» costituzionali*, in S. Vida (a cura di), *Diritti umani: trasformazioni e reazioni*, Bologna, 2008, p. 275 ss.

legislativo 31 marzo 1998, n. 112), e che riguardano, secondo il tradizionale indirizzo della giurisprudenza costituzionale, il settore riservato allo stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico²; la sicurezza della Repubblica, intesa come l'insieme delle misure riguardanti la politica informativa per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche (legge 3 agosto 2007, n. 124); la sicurezza sociale, vista come il complesso degli interventi e dei programmi pubblici che, in attuazione dei dettami costituzionali, tendono a garantire a tutti i cittadini - lavoratori e no - i mezzi per una esistenza libera e dignitosa (legge 8 agosto 1995, n. 335); la sicurezza alimentare, considerata come la garanzia di un livello elevato della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, e realizzata attraverso una serie di controlli lungo la filiera produttiva e distributiva degli alimenti (regolamento CE 28 gennaio 2002, n. 178; decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155). Si parla altresì, con riferimento non a specifiche definizioni normative, ma ad una serie di disposizioni che, considerate nel loro complesso, appaiono idonee a fondare il relativo concetto, di sicurezza sussidiaria (o privata), intendendo con essa quelle forme che attenendo alla tutela di interessi diversi da quelli primari, tradizionalmente ricompresi nella nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica, possono, a certe condizioni essere affidati non alla forza pubblica ma a soggetti privati (si pensi, ad esempio, agli artt. 133-141 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza - di seguito Tulps -, ovvero alle disposizioni di cui all'art. 5 del decreto legge 18 gennaio 1992, n.9, convertito con la legge n. 217 del 28 febbraio 1992, con cui è stato previsto l'affidamento in concessione dei servizi di controllo esistenti nell'ambito aeroportuale, per il cui espletamento non era previsto l'esercizio di pubbliche potestà).

Si è, in questa prospettiva, parlato di una teoria della sicurezza integrata europea³, idonea ad assicurare l'importanza del principio di solidarietà nel diritto europeo, volta a ricomprendere la protezione contro minacce diverse, all'integrità personale, al benessere ed alla vita individuale ed associata, e caratterizzata dal fatto che nel linguaggio giuridico il sostantivo sicurezza viene accoppiato ad aggettivi diversi⁴.

Più specificatamente, va ricordato che il Trattato di Amsterdam ha definito quale obiettivo specifico dell'Unione europea la "progressiva creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di

² Corte Cost., 25 luglio 2001, n. 290.

³ L. Ortega Alvarez, *Hacia un concepto integral de seguridad europea*, in *La Seguridad integral europea*, L. Ortega Alvarez (a cura di), Valladolid, 2005, p. 25.

⁴ E. Chiti - B. G. Mattarella, *La sicurezza europea*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2008, NUMERO p. 305.

giustizia”, mentre il Trattato di Nizza del 2000 ha proclamato un vero e proprio diritto alla sicurezza di ogni individuo⁵, inserendolo, al Capo I, tra le libertà fondamentali.

La considerazione della “sicurezza europea” sembra, pertanto contrassegnarsi per il carattere “elastico”⁶ della relativa nozione (se non, addirittura, per la sua indeterminatezza): circostanza questa che conferma il suo carattere sostanzialmente plurale.

Dal quadro normativo sopra delineato risulta, pertanto confermato il carattere eminentemente plurale della sicurezza, in un duplice senso.

Sotto il profilo oggettivo, il generico bene pubblico della sicurezza viene, infatti, esattamente individuato attraverso le ulteriori specificazioni che lo caratterizzano, e che rimandano al complesso normativo che lo riguarda ed ai diversi agenti istituzionali deputati ad assicurare la relativa tutela; sotto il profilo soggettivo - e cioè del soggetto destinatario della sicurezza e titolare del relativo diritto - risulta palese che l’esigenza complessiva di sicurezza è soddisfatta soltanto attraverso il concorso delle diverse forme di sicurezza.

E poiché ad assicurare le diverse forme di sicurezza sono deputati diversi agenti istituzionali e diversi ordinamenti di settore, risulta palese che la sicurezza rivela il suo volto plurale anche con riferimento alle diversità e varietà dei soggetti istituzionali (Stato, Regioni, Province, Comuni, enti pubblici, società, associazioni) che sono chiamati ad assicurarli.

In questo quadro caratterizzato da una dimensione “plurale” si inserisce a pieno titolo anche la c.d. sicurezza urbana.

3. Sicurezza pubblica e polizia amministrativa

E’ noto che, secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale della Corte Costituzionale, il contenuto del concetto di ordine pubblico è dato da quei beni giuridici fondamentali e da quegli interessi pubblici primari sui quali, in base alla costituzione ed alle leggi ordinarie, si regge l’ordinata convivenza dei consociati nella comunità nazionale⁷.

La tutela di tali interessi pubblici primari – tra i quali rientrano l’integrità fisica e psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed il rispetto e la garanzia di ogni altro bene giuridico di fondamentale importanza per l’esistenza dell’ordinamento – rappresenta il nucleo fondamentale delle funzioni di polizia di sicurezza pubblica, attribuite in via esclusiva allo Stato dall’art. 4 del

⁵ Si leggano S. Raimondi, *Per l’affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in “Diritto amministrativo”, 2006, p. 747 e ss.; G. Cerrina Feroni - G. Morbidelli, *La sicurezza: un valore superprimario*, in “Percorsi costituzionali”, n. 1, 2008, p. 34 e ss.; G. P. Calabrò, *Diritto alla sicurezza e crisi dello stato costituzionale. Saggio di teoria e filosofia del diritto*, Torino, 2003, p. 82 ss.; P. Torretta, «Diritto alla sicurezza» e (altri) diritti della persona: un complesso bilanciamento costituzionale, in A. D’Aloia (a cura), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, 451 ss.; A. Baratta, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. Anastasia – M. Palma (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano, 2001, p. 19 ss.

⁶ E. Chiti - B. G. Mattarella, *La sicurezza europea*, cit., p. 307.

⁷ Corte Cost., 25 febbraio 1988, n. 218.

decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, e che lo stesso Stato è abilitato a svolgere o regolare, attraverso una disciplina di dettaglio⁸.

Le funzioni di pubblica sicurezza, riservate allo Stato in quanto riguardanti le misure repressive e preventive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico si riferiscono, pertanto, alle attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, in senso stretto⁹, e cioè alle attività volte alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico.

Da tali funzioni si distinguono, peraltro, quelle di polizia amministrativa, riguardanti le attività di prevenzione o repressione dirette ad evitare danni e pregiudizi che possono essere arrecati da persone o cose nello svolgimento di attività ricomprese in materia di competenza regionale¹⁰.

Il quadro concettuale sopra delineato deve essere ritenuto pienamente attuale pur dopo le innovazioni introdotte dalla legge n. 59 del 1997, dal decreto legislativo n. 112 del 1998 e dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

La perdurante attualità di tale quadro è stata, infatti espressamente confermata dalla Corte Costituzionale: questa, da una parte ha espressamente sottolineato che la definizione della funzione e dei compiti amministrativi relativi all'ordine ed alla sicurezza pubblica, contenuti nell'art. 159 del d.lgs. n. 112 del 1998 “nulla aggiunge” alla tradizionale nozione tramandata dalla giurisprudenza della stessa Corte, “nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni giuridicamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento”¹¹; dall'altra ha affermato, con riferimento alla previsione contenuta nell'art. 117, lett. h), della Costituzione, nel testo introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che la materia “sicurezza”, riservata alla esclusiva potestà legislativa statale, deve essere restrittivamente intesa come “sicurezza pubblica”, e cioè, secondo l'indicazione della giurisprudenza costituzionale, come “settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico”¹².

Dal sopra delineato quadro normativo appare, così, palese, che il nuovo Titolo V della Costituzione se da una parte non ha inciso sulla tradizionale riserva statale sulle funzioni di

⁸ Corte Cost., 25 febbraio 1988, n. 218; 27 marzo 1987, n. 77.

⁹ Corte Cost., 25 febbraio 1988, n. 218.

¹⁰ Corte Cost., 25 febbraio 1988, n. 218.

¹¹ Corte Cost., 25 luglio 2001, n. 290.

¹² Corte Cost., 25 luglio 2001, n. 290. Di recente la Corte costituzionale, 6 maggio 2009, n. 129, ha ribadito che le regioni e le province autonome non sono titolari di competenza propria nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, nella materia cioè relativa «alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico», inteso quest'ultimo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale», stante la riserva esclusiva allo Stato dei provvedimenti non riconducibili alla polizia amministrativa.

sicurezza (pubblica), riferita alla tutela degli interessi primari sopra ricordati, dall'altra, ha espressamente dato rilievo costituzionale alle funzioni di polizia amministrativa locale. Si tratta di altre funzioni, proprie degli enti locali, ma rientranti nella competenza legislativa regionale, che, in quanto attinenti anch'essi alla prevenzione o repressione, sia pure di danni e pregiudizi eventualmente collegati allo svolgimento di attività connesse con materie non rientranti nella competenza statale, costituiscono anch'esse funzioni di sicurezza. Di ciò, infatti, non può dubitarsi, sol che si tenga presente che le stesse, da una parte sono espressamente ricordate accanto a quelle tradizionali di "ordine pubblico e sicurezza", sia pure per essere distinte da esse (art. 117, comma 2, lett. h) Cost.), dall'altra possono essere coordinate, secondo forme previste dalla legge statale, con quelle di ordine e sicurezza pubblica (art. 118, comma 3, Cost.).

Si può pertanto affermare che nel quadro costituzionale, quale risulta dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, anche la sicurezza in "senso stretto" conferma in qualche modo il suo carattere plurale: la relativa domanda del cittadino è soddisfatta sia dall'esercizio e dalle funzioni statali (di ordine e sicurezza pubblica) che da quelle di polizia amministrativa locale, e soprattutto dal loro coordinamento, che stabilisce nel concreto, attraverso la legge statale, le relative modalità.

In questo quadro, un ruolo speciale deve essere riconosciuto alla legge statale di cui all'art. 118, comma 3, della Costituzione, che prevedendo forme di coordinamento tra "Stato e regioni" nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, da una parte fa un chiaro riferimento alle *funzioni amministrative* (le cui forme di coordinamento sono appunto stabilite dalla legge statale) e non alle funzioni legislative (il coordinamento è posto come legge statale), dall'altra non limita il coordinamento alle sole funzioni di ordine e sicurezza pubblica ed a quelle di polizia amministrativa locale; ad essere coordinate, infatti, in forza della legge prevista dalla norma costituzionale, non sono soltanto le funzioni amministrative connesse con l'ordine e la sicurezza pubblica con quella di polizia amministrativa locale, ma le funzioni statali di pubblica sicurezza con l'intera gamma delle funzioni amministrative connesse con la potestà legislativa regionale, e quindi sia con quelle concernenti in senso stretto la polizia amministrativa locale, sia, più in generale, con quelle connesse alla promozione dei valori connessi con le materie di legislazione concorrenti ed esclusive delle regioni (urbanistica, formazione, istruzione, tutela della salute).

Tale esito risulta evidente con riferimento alla materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. b), della Costituzione (le iniziative in materia di immigrazione devono essere coordinate con quelle rientranti nelle competenze regionali, al fine di rispondere alle domande di inclusione sociale connesse con l'immigrazione) e deve essere affermato anche in relazione alle materie di cui all'art. 117, comma 2, lett. h), della Costituzione

La *ratio* delle disposizioni dell'art. 118, comma 3, della Costituzione, sta infatti proprio nel rendere palese che una risposta esaustiva alla domanda complessiva di sicurezza del cittadino può venire soltanto dall'insieme coordinato di misure preventive e repressive (connesse con la tradizionale competenza statale in materia di sicurezza pubblica e con le polizie amministrative locali) e di misure di promozione sociale e della qualità della vita connesse con le materie di competenza regionale.

4. La sicurezza urbana

E' in questo spazio, concettuale prima ancora che giuridico, che si colloca la sicurezza urbana, come esperienza caratterizzata da profili riconducibili alla nozione tradizionale di sicurezza pubblica, e da profili propri dell'intervento dei poteri locali; sicché essa pare costituire, alla fine una realtà che non può essere esaustivamente definita se non dal concorso di funzioni statali e funzioni non statali.

Essa, infatti, da una parte evoca l'idea della difesa di interessi pubblici primari, come l'integrità delle persone, la protezione dei possessi, sicché non può che rimandare all'esercizio di funzioni statali; dall'altra sembra suggerire un intimo collegamento con la qualità della vita della città sicché non può che rimandare anche all'esercizio di compiti e funzioni locali (o non statali), comunque disciplinati dalla fonte legislativa regionale.

La locuzione "urbana", predicata con riferimento alla "sicurezza", non indica, soltanto un ambito speciale all'interno del quale assicurare la sicurezza (e cioè la prevenzione e repressione rispetto ai danni potenziali), ma anche un valore (la città sicura ed accogliente), da preservare, garantire e promuovere proprio perché la sicurezza che si intende garantire (la sicurezza della città) non può essere assicurata senza una adeguata promozione delle qualità stesse dei servizi, delle infrastrutture e dell'arredo urbano. Ciò significa che la sola prevenzione dei pericoli e la repressione di comportamenti indicati come dannosi, pur utili, appaiono in realtà inidonee a realizzare una vera "*sicurezza urbana*"; e che, d'altra parte, la semplice promozione di servizi, se non garantita stabilmente attraverso un'attività di prevenzione e repressione dei pericoli, appare in qualche modo insufficiente ad assicurare una stabile qualità della vita nelle città, e cioè la *sicurezza urbana*.

Non a caso, è stato di recente ricordato che, anche secondo la letteratura internazionale, la sicurezza urbana tende a distinguersi dai concetti tradizionali di sicurezza e di ordine pubblico, e che il riferimento al contesto urbano "allude anche agli attori istituzionali che hanno la responsabilità, a livello locale, di farsi carico dei problemi dei cittadini"¹³. La sicurezza urbana non

¹³ L. Vandelli, *Ordinanze per la sicurezza: uno strumento utile ma ancora da affinare*, in "Amministrazione civile", 2008, n. 3, p. 138.

è infatti una nuova “materia”¹⁴, non è (soltanto) esercizio di funzioni di ordine e sicurezza pubblica o di polizia amministrativa locale, ma è il risultato dell’esercizio di funzioni fra di loro coordinate, il frutto di una attività di coordinamento fra funzioni ed attori istituzionali diversi.

E’ per tali ragioni che per la nozione di sicurezza urbana acquista, come si è visto, una importanza decisiva la disposizione dell’art. 118, comma 3, della Costituzione, che individua nella legge statale la fonte chiamata a disciplinare forme di coordinamento tra stato e regioni nelle materie di cui alla lettera *h*) dell’art. 117, comma 2, della Costituzione, in una accezione che estende il coordinamento di queste anche ad un esercizio ordinato di funzioni rientranti nella competenza regionale o locale (urbanistica, etc.), in vista della soddisfazione di una domanda di sicurezza che concerne ad un tempo valori primari e qualità delle condizioni di vita del territorio.

5. Legislazione regionale ed iniziative statali

È forse per le ragioni sopraindicate che la locuzione “sicurezza urbana” o “sicurezza del territorio” compare innanzitutto in una serie di leggi regionali volte per lo più a disciplinare “sistemi regionali di sicurezza integrata”¹⁵. È il caso ad esempio della legge regionale della Toscana n. 38 del 16 agosto 2001, che configura gli interventi nei settori della polizia locale, della sicurezza sociale, dell’educazione alla legalità, della formazione professionale, della riqualificazione urbana, dell’edilizia residenziale pubblica come strumenti per il concorso della regione all’ordinata convivenza civile e alla prevenzione dei fenomeni e delle cause della criminalità (art. 1, comma 2); della legge regionale della Lombardia n. 4 del 14 aprile 2003, che evoca la sicurezza urbana come condizione primaria per un ordinato svolgimento della vita civile ed indica gli strumenti (intese, accordi, collaborazioni istituzionali) per il raggiungimento di questo obiettivo; della legge regionale della Campania n. 12 del 13 giugno 2003, che fa riferimento alla promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio della regione da realizzarsi attraverso l’incentivazione di forme di collaborazione tra forze di polizia statale e locale; delle successive leggi regionali o provinciali volte a disciplinare le funzioni di polizia locale e nello stesso tempo a porre disposizioni in materia di sistemi integrati di sicurezza¹⁶.

La “sicurezza urbana” non viene, dunque, definita, ma trova il suo fondamentale strumento attuativo nella realizzazione di forme di coordinamento e di collaborazione istituzionale. Non è così individuato il contenuto concettuale quanto l’insieme degli strumenti necessari per raggiungere

¹⁴ L. Vandelli, *Ordinanze per la sicurezza*, cit., pag. 138.

¹⁵ B. Caravita, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in “www.federalismi.it”, /2004.

¹⁶ Si veda l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24; l.r. Liguria 24 dicembre 2004, n. 24 e 1 agosto 2008, n. 31; l.r. Valle d’Aosta 19 maggio 2005, n. 11; l.p. Trento 27 giugno 2005, n. 8; l.r. Calabria 10 gennaio 2007, n. 15; l.r. Sardegna 23 agosto 2007, n. 9; l.r. Piemonte 10 dicembre 2007, n. 23; l.r. Umbria 14 ottobre 2008, n. 13; l.r. Friuli Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9.

l'obiettivo. Si punta più che ad una definizione di tipo ontologico ad una caratterizzazione di tipo funzionale.

Anche l'esperienza delle iniziative statali si iscrive in un senso convergente con le indicazioni che vengono dalla legislazione regionale. È noto infatti che negli anni novanta il Ministero dell'Interno ha promosso il ricorso ai "patti per la sicurezza", che aldilà delle diversità che li caratterizzano hanno in comune l'idea del coordinamento dell'intervento statale con l'intervento regionale e locale come strumento per realizzare una risposta adeguata alle esigenze di sicurezza anche dei centri urbani¹⁷. Nella stessa logica si iscrive la disposizione della legge finanziaria per il 2007 in cui si prevede che per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, il Ministro dell'interno e, per sua delega, i prefetti, possono stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali (art.1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Proprio perché la nozione di sicurezza urbana appare partecipe di contenuti riguardanti funzioni statali e non statali ad un tempo, unite in un unico contesto, si reputa corretta la scelta delle leggi regionali di invocare la nozione, ma non di definirla, mentre la legge statale in quanto volta a coordinare funzioni di ordine e sicurezza pubblica con funzioni regionali e comunque non statali, sembra essere il luogo naturale per una più compiuta indicazione della relativa nozione. In ogni caso il coordinamento nelle sue varie forme appare lo strumento indispensabile per realizzare pienamente tutte le esigenze connesse alla sicurezza urbana. In un certo senso la relativa nozione sembra qualificarsi prima che per i suoi contenuti oggettivi, per i profili strumentali e funzionali che sembrano necessariamente caratterizzarla.

6. Il nuovo art. 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali: sicurezza urbana e poteri del sindaco quale ufficiale di governo

Il quadro sopra delineato ha, di recente, registrato un significativo cambiamento dal momento che è adesso intervenuta la legge statale a disciplinare la sicurezza urbana. Non si tratta, peraltro, della legge di coordinamento prevista dall'art. 118, comm. 3, della Costituzione, ma di una novella dell'art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di seguito Tuel) volta a disciplinare individualmente le attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale.

L'art. 54 del Tuel, nel testo adesso introdotto dall'art. 6 del decreto legge 23 maggio 2008 n. 92, dopo aver indicato al comma 1 le attribuzioni del sindaco quale ufficiale del governo, e dopo

¹⁷ Si rinvia a V. Antonelli, *La collaborazione tra stato ed enti territoriali in materia di sicurezza locale: i patti per la sicurezza*, in questo volume.

aver sottolineato il ruolo del medesimo nel concorrere ad assicurare “anche la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statale, nell’ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell’interno”, Autorità nazionale di pubblica sicurezza, dispone, al comma 4 che il medesimo sindaco, quale ufficiale di governo,” adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili ed urgenti, nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, al fine di prevenire ed eliminare i pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana”.

La stessa disposizione prevede che tali provvedimenti siano preventivamente comunicati al Prefetto “ anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione”.

La sicurezza urbana fa, così, il suo ingresso nell’ordinamento positivo come ambito specifico di intervento del sindaco quale organo statale; forse peraltro, a causa delle incertezze sulla portata dell’innovazione, il nuovo art. 54, comma 4 bis, del Tuel prevede che con decreto del Ministro dell’interno sia disciplinato l’ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 e cioè, delle disposizioni riguardanti le funzioni del sindaco in materia di sicurezza pubblica, ordine pubblico e sicurezza urbana. Per ragioni di sicurezza urbana il sindaco “può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, e d’intesa con i responsabili territorialmente competenti, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio. Rispetto ai poteri in materia è riconosciuto al Prefetto un potere sostitutivo del sindaco (art. 54, comma 11), mentre al Ministro dell’interno è riservata l’adozione di atti di indirizzo per l’esercizio delle funzioni del sindaco quale ufficiale del governo.

La disciplina sopra ricordata pone problemi significativi in ordine alla nozione ed alle funzioni di sicurezza urbana, alla fonte utilizzata, ai poteri riconosciuti ai sindaci ed ai provvedimenti che nel relativo esercizio dei medesimi possono essere adottati.

Quanto ai corollari della sicurezza urbana, si è visto che il nuovo testo dell’art. 54 del Tuel fa di esso un ambito di intervento del sindaco quale organo statale: deriva da ciò che la stessa viene costruita come una funzione eminentemente statale, anche se esercitata dal rappresentante della comunità locale. La norma non si limita, pertanto, ad identificare un ambito funzionale che, secondo le indicazioni sopra fornite, avrebbe dovuto riguardare sia competenze statali che non statali, ma attribuisce alla competenza statale tutti i possibili interventi riguardanti la sicurezza urbana. Questa è, così, assicurata dal sindaco, ma a condizione che il medesimo operi non come rappresentante della comunità locale, ma come ufficiale del governo.

Viene, in questo modo, oggettivamente favorita una nozione di sicurezza urbana che sostanzialmente la assimila a quella tradizionalmente di competenza statale e che fa di essa una sorta di sicurezza pubblica minore, con la pretermissione dei profili legati alla promozione, allo sviluppo ed al recupero dell’ambiente urbano. La nozione sembra, così, progressivamente

allontanarsi dall'idea di una sicurezza realizzata attraverso il concorso di funzioni di soggetti diversi. In un'ottica del genere si pongono, espressamente le disposizioni che prevedono, in materia, poteri sostitutivi dei prefetti e la possibilità di atti di indirizzo ministeriale.

Il nuovo testo dell'art. 54 del Tuel, pur suggerendo una nozione di sicurezza urbana, del tipo di quella sopra indicata, si rifiuta espressamente (e paradossalmente) di definirla, demandandone la definizione ad un apposito provvedimento ministeriale, al quale è altresì attribuito il compito di disciplinare anche l'ambito di applicazione delle disposizioni poste dalla legge con riferimento alle attribuzioni del sindaco in tema di servizi di competenza statale.

7. I profili problematici

Si evidenziano, così, i profili problematici connessi con le fonti prescelte per disciplinare la sicurezza urbana. Se infatti nessun dubbio, può, ovviamente porsi con riferimento alla scelta di intervenire, sul tema, con legge statale, appare francamente paradossale che la stessa legge per un verso si ponga il problema della nozione di sicurezza urbana, e per l'altro rinunci, nello stesso tempo a delinearne il contenuto, affidandone il nucleo concettuale ad un semplice atto amministrativo; come paradossale appare il fatto che la legge statale, chiamata a definire i nuovi poteri del sindaco quale ufficiale di governo, rinunci poi ad indicarne il perimetro e l'ambito applicativo. La nozione di sicurezza urbana e l'ambito di applicazione delle norme relative, riguardando il presupposto fondamentale dei limiti dei relativi interventi, non possono che essere coperti da riserva di legge.

Deriva da ciò che la nuova disciplina introdotta con la modifica dell'art. 54 del Tuel sembra offrire il fianco a significativi dubbi di costituzionalità sotto almeno tre diversi profili.

In primo luogo la norma in questione, affidando le determinazioni del contenuto della nuova funzione e la fissazione del relativo ambito, e cioè dei casi e dei modi di esercizio del relativo potere, destinato ad introdurre misure restrittive e repressive, ad una fonte non legislativa, sembra porsi in contrasto con il principio di legalità (art. 13 Cost.); in secondo luogo la disposizione sembra porsi in contrasto con l'art. 117, comma 2, della Costituzione, che attribuisce alla legge e non ad atti amministrativi (o regolamentari) la disciplina di materie di competenza tanto quanto statale che regionale; in terzo luogo, infine, ove nel concreto le funzioni di sicurezza urbana dovessero essere identificate con quelle indicate con il decreto ministeriale di cui all'art. 54, comma 4-*bis*, del Tuel, ci si troverebbe di fronte ad una sostanziale allocazione di funzioni amministrative con atto diverso da quello legislativo, in violazione dell'art. 118 della Costituzione

Si deve poi rilevare che l'art. 54, comma 4-*bis*, fa riferimento ad un decreto ministeriale, senza precisare la natura dell'atto chiamato a disciplinare l'ambito di applicazione dei poteri del sindaco

quale ufficiale del governo e la stessa nozione di sicurezza urbana. Pur in assenza di indicazioni specifiche provenienti dalla legge appare palese che la disciplina volta a regolare l'esercizio dei poteri statali del sindaco ha natura integrativa di quella posta dalla legge, sicché si è di fronte ad un atto di chiara natura regolamentare; si tratterebbe in particolare di un regolamento ministeriale, anche se si può legittimamente dubitare dell'idoneità, sul piano della teoria delle fonti, di un regolamento ministeriale (e non approvato con delibera del Consiglio dei ministri) ad integrare in modo così significativo le norme di legge.

8. I poteri del sindaco in tema di sicurezza urbana: il quadro costituzionale ed i caratteri strutturali

Questioni assai rilevanti sono connesse con l'identificazione e la collocazione teorica dei poteri attribuiti al sindaco in materia di sicurezza urbana. Sul loro esercizio gravano i dubbi di legittimità costituzionale sopra indicati concernenti la struttura stessa della norma di legge e la definizione della nozione. Qui è il caso di sottolineare che la disposizione di cui all'art. 54, comma 4, del Tuel potrebbe adesso essere intesa come volta a riconoscere al sindaco, nell'esercizio di funzioni statali, *due ordini di poteri*: un potere (già esistente, secondo il vecchio testo della norma) di adottare, con atto motivato provvedimenti contingibili ed urgenti allo scopo di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica o la sicurezza urbana, ed un potere di adottare, nella stessa materia e con le medesime finalità di prevenzione e repressione provvedimenti *non* contingibili ed urgenti, ma, per dir così, a regime¹⁸. Tale esito sembra essere implicato dalla presenza dell'avverbio "anche", che accompagna l'indicazione del potere di emanare ordinanze contingibili ed urgenti; tale presenza sembrerebbe da una parte ricognitiva dell'esistenza di un generale potere del sindaco di emanare ordinanze allo scopo di prevenire o di eliminare gravi pericoli per la sicurezza urbana, e dall'altra indurrebbe a qualificare come aggiuntivo il potere di emanare provvedimenti contingibili ed urgenti. La norma evidenzerebbe, così, una sorta di potere implicito di ordinanza dei sindaci, al di là dell'urgenza, nella materia della sicurezza urbana e della pubblica incolumità¹⁹. Si tratterebbe, in particolare, di un potere di adottare a regime ordinanze (libere) a contenuto normativo, capaci di contenere statuizioni generali ed astratte, che, pur non

¹⁸ Si legga U. G. Rescigno, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza*, in "Novissimo digesto italiano," vol. XII, Torino, 1965, pp. 89-103.

¹⁹ TAR Lazio, sez. II, 22 dicembre 2008, n. 12222, ritiene infondata la pretesa violazione dell'art. 23 della Costituzione, o del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi, «in quanto, da un lato, è la legge a porre la potestà d'ordinanza *de qua* a guisa di strumento ordinario e non meramente straordinario per risolvere le criticità strutturali della sicurezza urbana e, dall'altro, l'ordinanza in sé è un provvedimento nominato, ma a contenuto e ad effetti variabili, a seconda del modo d'atteggiarsi in concreto della vicenda da risolvere». *Contra* TAR Toscana, sez. II, 21 gennaio 2009, n. 71, che afferma che i poteri di ordinanza, ex art. 54 comma 2 del Tuel, riconosciuti al sindaco in veste di ufficiale di Governo al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, derogano al principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi.

predicato ed affermato in via principale, accompagnerebbe il potere - espressamente richiamato - di intervenire, secondo la tradizione o con atti contingibili ed urgenti: un potere, forse più che implicito, quasi dissimulato²⁰.

Una interpretazione del genere delle norme in questione pone, peraltro numerosi problemi.

E' noto, innanzi tutto, il disfavore che accompagna, in linea generale, la configurazione di poteri amministrativi impliciti (o peggio ancora, dissimulati) risolvendosi esso in una sostanziale elusione al principio di legalità: altrettanto deve dirsi nei confronti dei poteri la cui presenza sembra soltanto accennata, ma non espressamente affermata.

In secondo luogo, un potere del genere in capo ai sindaci in riferimento alle funzioni statali, ove esistente, sarebbe del tutto nuovo: esso, infatti, non era originariamente previsto, dal Tuel, antecedentemente alla novella del 2008, e risulterebbe, così, problematicamente introdotto con quest'ultima.

Un esito del genere costituirebbe, peraltro, una novità per l'ordinamento, dal momento che un potere generale ed a regime del tipo di quello sopra ipotizzato non esiste, infatti, nemmeno in capo ai prefetti, e non è riconducibile nemmeno all'art. 2 del Tulp che, nel riconoscere al prefetto la facoltà di adottare provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico o della sicurezza pubblica, chiarisce espressamente che ciò può avvenire "nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica".

Una interpretazione volta ad ammettere l'esistenza in capo ai sindaci per le funzioni statali, di un generale potere di ordinanza, al di fuori dei casi di necessità e di urgenza, porrebbe poi non indifferenti problemi di legittimità costituzionale. Il potere dell'autorità amministrativa di adottare ordinanze "libere" è stato, infatti, riconosciuto compatibile con il quadro costituzionale purché esercitato nel rispetto di alcuni "canoni" fondamentali, derivanti principalmente dal carattere amministrativo dei medesimi provvedimenti: efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità ed urgenza, adeguata motivazione, efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale, conformità ai principi dell'ordinamento giuridico²¹. L'ordine concettuale ricordato è stato riaffermato dalla Corte Costituzionale quando, con sentenza 23 maggio 1961 n. 26, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del Tulp nei limiti in cui esso attribuisce ai prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

Significativamente, poi, la stessa Corte, nel pronunciarsi positivamente sulla legittimità costituzionale delle ordinanze sindacali previste dall'art. 20 del Tulp, ha ricordato che tali

²⁰ Cfr. G. Meloni, *Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, Cittalia (a cura di), Roma, 2009, 60 e ss.

²¹ Corte Cost., 2 luglio 1956, n. 6.

provvedimenti, come quelli adottati ai sensi dell'art. 2 del Tulp, costituiscono ordinanze "libere" in quanto il loro contenuto è rimesso alla scelta discrezionale dell'organo agente, secondo quando richiesto dalle circostanze che ne impongono l'assunzione; circostanze che, proprio per fondare il relativo potere, non sono previste, né, di regola, sono prevedibili in astratto da specifiche disposizioni di legge. Le ordinanze libere sono, quindi anche "necessitate", e cioè fondate sull'urgente necessità, anche se adottate nell'esplicazione dei poteri soltanto giuridicamente prefigurati e possono contenere misure che, anche se disposte per una generalità di soggetti, sono sempre legati ai "limiti, anche temporali, della concreta situazione di fatto che si tratta di fronteggiare"²².

Un potere di ordinanza non strettamente legato ai presupposti della necessità ed urgenza, e/o non limitato nel tempo, si risolverebbe nell'introduzione di una misura normativa non necessitata, a carattere non temporaneo e contingente, in dissonanza al quadro che rende il potere in questione compatibile con il quadro costituzionale.

Si deve, pertanto, ritenere, nonostante la presenza dell'avverbio "anche" nel testo della norma, che il nuovo art. 54, comma 4, del Tuel, abbia introdotto il potere dei sindaci di adottare (soltanto) atti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza urbana, per i quali valgono, ovviamente, i limiti delineati dalla Corte Costituzionale in relazione al potere di ordinanza.

Per il resto, devono ritenersi valide, anche per gli atti posti in essere *ex* art. 54, comma 4, del Tuel, tutte quelle condizioni che sono state, nel tempo, individuate dalla giurisprudenza amministrativa, sulla scorta di quella costituzionale, e che devono ritenersi connaturate allo stesso potere di ordinanza²³.

E così l'esercizio di tale potere presuppone la necessità di provvedere con immediatezza in ordine a situazioni di natura eccezionale o imprevedibile, cui non potrebbe farsi fronte con gli strumenti ordinari previsti dall'ordinamento²⁴. Per la sua utilizzazione non può prescindere dalla sussistenza di una situazione di effettivo e concreto pericolo, non fronteggiabile con gli ordinari

²² Corte Cost., 19 gennaio 1977, n. 4.

²³ Da ultimo il Cons. Stato, sez. V, ord. 9 luglio 2009, n. 3511, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di un'ordinanza sindacale con la quale è stato disposto il divieto di vendita di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione all'interno dello stadio comunale durante le partite di calcio, ha ritenuto sussistenti i presupposti di legge per l'accoglimento dell'istanza cautelare, «in relazione al mancato rispetto dei limiti che perimetrano - sul piano della congruità della motivazione, della specificità dell'oggetto e dell'ambito temporale di operatività - il potere sindacale di ordinanza, sia ai sensi della normativa speciale recata dall'art. 5 della legge n. 287/1991 che in relazione al disposto dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000».

²⁴ Cons. Stato, sez. V, 4 febbraio 1998, n. 125. Il TAR Lazio, sez. II ter, 6 aprile 2009, n. 4583, con riferimento ad un'ordinanza sindacale *ex* art. 54 del Tuel con la quale veniva stabilita una nuova disciplina degli orari degli esercizi commerciali del comune, ha ritenuto che «la disciplina generale delle attività commerciali e produttive deve essere oggetto di un atto regolamentare», chiarendo che «lo strumento dell'ordinanza può essere utilizzato per arginare problemi di degrado e di ordine pubblico ma deve limitarsi a risolvere tali situazioni specifiche e contingenti senza travalicare i suoi limiti». Da ultimo si vedano TAR Veneto, sez. III, 18 giugno 2009, 2280, e 4 agosto 2009 n. 2274.

strumenti di amministrazione attiva²⁵. Il potere di urgenza di cui all'art. 54 del Tuel, può essere esercitato solo al fine di affrontare situazioni aventi carattere eccezionale, imprevisto, costituenti concreta minaccia e per le quali sia impossibile utilizzare mezzi normali predisposti dall'ordinamento²⁶: situazione questa che suppone un accertamento che deve fondarsi su prove concrete e non su presunzioni²⁷, che deve trovare spazio in una adeguata motivazione a seguito di appropriata istruttoria²⁸.

Non possono, poi, attraverso le ordinanze contingibili ed urgenti, essere modificati, con previsioni di natura amministrativa, i contenuti della normativa primaria. Gli interventi posti in essere con i poteri di ordinanza devono, infatti, essere finalizzati a sopperire, in funzione integrativa e sulla spinta dell'urgenza, eventuali carenze ed omissioni riscontrabili nel sistema legislativo vigente e non, invece, a modificare le scelte di fondo che questo codifica²⁹.

In altri termini, lo stretto legame alle ragioni di necessità ed urgenza, l'esistenza di un pericolo concreto, l'accertamento dell'impossibilità di provvedere con mezzi diversi, la temporaneità delle misure adottate costituiscono *caratteristiche strutturali* di tutte le ordinanze libere necessitate, e quindi anche di quelle del sindaco quale ufficiale del governo in tema di sicurezza urbana³⁰.

Il sindaco nell'esercizio di funzioni statali, diviene così non l'autorità deputata a garantire ed assicurare in via ordinaria la sicurezza urbana, ma il titolare di uno speciale potere di adottare, sulla materia, provvedimenti contingibili ed urgenti, ed in quanto tali, limitati anche nel tempo.

E' questo d'altra parte, un esito che discende non soltanto dal quadro normativo che riguarda il potere di ordinanza, ma probabilmente anche dalla scelta operata nella configurazione della sicurezza urbana come funzione eminentemente statale, e cioè come una sorta di sicurezza pubblica minore.

9. La sicurezza urbana come sicurezza pubblica minore

²⁵ Cons. Stato, sez. V, 8 maggio 2007, n. 2109. Si veda anche TAR Toscana, sez. II, 21 gennaio 2009, n. 71.

²⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 13 febbraio 2009, n. 828.

²⁷ Cons. Stato, sez. V, 11 dicembre 2007, n. 6366. Recentemente il TAR Sardegna, sez. I, 28 luglio 2009 n. 1391, ha affermato che «indipendentemente dal se l'ordinanza impugnata sia o meno un'ordinanza contingibile ed urgente [...], l'atto emanato dal sindaco quale Ufficiale di governo, ancorché soggetto a regole diverse da quelle applicabili agli atti adottati dal sindaco quale capo dell'amministrazione comunale, resta pur sempre un atto istruito, redatto e deciso dagli uffici comunali».

²⁸ Cons. Stato, sez. V, 8 maggio 2007, n. 2109.

²⁹ Cons. Stato, sez. V, 15 maggio 1995, n. 332. Il TAR Piemonte, sez. II, 15 maggio 2009, n. 1420, ha ritenuto legittima l'ordinanza con la quale il sindaco, a tutela della pubblica incolumità e dell'ordine pubblico, ha ordinato al gestore di un pubblico esercizio di somministrazione di alimenti e bevande di dotare l'esercizio di «personale esterno, visibile ed identificabile come appartenente al locale, incaricato di invitare gli avventori a cessare condotte contrarie alla civile convivenza e ad allontanarsi dal locale», considerato che la genericità della formulazione dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 (così come sostituito dal d.l. n. 92 del 2008, convertito in legge n. 125 del 2008) consente al sindaco di adottare i provvedimenti più idonei al raggiungimento dello scopo voluto dalla norma, se del caso anche con una formulazione consistente e specifica del provvedimento sindacale. Conforme TAR Veneto, sez. III, 20 ottobre 2008, n. 3043.

³⁰ Cfr. TAR Sardegna, sez. I, 28 luglio 2009, n. 1391.

La disciplina delle funzioni statali del sindaco contenuta nel novellato art. 54 del Tuel, è completata da una serie di disposizioni che per un verso confermano in gran parte la precedente disciplina, e per l'altro, ribadiscono la configurazione della sicurezza urbana come funzione eminentemente statale di pubblica sicurezza (minore).

Non vi è, nella nuova disciplina, una sostanziale innovazione per quanto riguarda il potere di procedere d'ufficio in caso di inottemperanza, la possibilità per il sostituto del sindaco, di esercitare le funzioni in questione, il potere ispettivo del prefetto, e la possibilità di delegare le funzioni statali (con espressa eccezione di quelle relative alla emanazione delle ordinanze) al presidente del consiglio circoscrizionale o ad un consigliere comunale.

Tre nuove disposizioni, con una sorta di crescendo, sembrano invece confermare in modo sempre più pieno ad un tempo la scelta per la configurazione della sicurezza urbana come sicurezza pubblica e la natura eminentemente statale (e non locale) della relativa funzione e dei relativi poteri. La prima è l'obbligo di comunicazione delle ordinanze ex art. 54, comma 4, del Tuel al prefetto, "anche ai fini della predisposizione degli strumenti necessari alla loro attuazione". La norma conferma che i provvedimenti in questione si inseriscono nel sistema dell'ordine pubblico provinciale, sicché ne deve essere doverosamente informato il responsabile istituzionale, per la predisposizione delle misure necessarie e per una naturale valutazione di compatibilità con le altre misure già esistenti e con le risorse a disposizione.

La norma, non implica, peraltro, alcun controllo o alcun profilo autorizzativo; i provvedimenti ex art. 54, comma 4, rimangono, come è naturale, nella esclusiva responsabilità del sindaco.

La seconda disposizione è quella contenuta nell'art. 54, comma 11, alla stregua della quale, nelle fattispecie di cui ai commi 1,3 e 4 (quindi anche con riferimento al potere di ordinanza) in caso di inerzia del sindaco il prefetto può intervenire con "propri provvedimenti".

Nella disciplina previgente alla novella all'inerzia del sindaco era previsto il potere del prefetto di nominare un commissario: restava così, sottolineata la pertinenza delle funzioni statali al rappresentante dell'ente locale, dal momento che il commissario, eventualmente nominato, rimaneva pur sempre organo straordinario dell'ente locale. In forza della nuova disciplina, in caso di inerzia, il prefetto si sostituisce adesso al sindaco, esercitando non il potere del sindaco ma un potere proprio (il prefetto può infatti intervenire con *proprio provvedimento*).

La terza disposizione è contenuta nell'art. 54, comma 12, in forza del quale il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per le funzioni del sindaco nei servizi di competenza statale.

L'intervento del ministro evidenzia in modo esemplare la natura statale della funzione esercitata dai sindaci: qui il dato che colpisce è che al ministro è riconosciuta non la possibilità di

emanare circolari o linee guida, ma il potere di adottare veri e propri atti di indirizzo, e cioè atti con cui vengono indicati gli obiettivi (di politiche di sicurezza, per quanto riguarda la sicurezza urbana) che i sindaci devono conseguire nell'esercizio dei loro poteri statali. La norma, pur dettata per tutte le funzioni statali del sindaco, acquista un connotato ed un valore specifico per la sicurezza urbana.

Di un certo interesse è infine, la disposizione di cui all'art. 54, comma 5, del Tuel introdotta con il decreto legge n.92 del 2008. La possibilità per il prefetto di convocare di propria iniziativa, una apposita conferenza, con la presenza dei sindaci interessati, qualora i provvedimenti da loro adottati comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, da una parte suppone un costante monitoraggio dei prefetti sull'uso, dei poteri statali da parte dei sindaci, e dall'altra si inserisce nel più generale ruolo del prefetto quale garante del buon funzionamento del sistema istituzionale ed amministrativo nel territorio provinciale.

L'esercizio dei poteri statali da parte dei sindaci in materia di sicurezza urbana non deve essere visto come una occasione per fare del territorio comunale un luogo caratterizzato da una disciplina speciale, ma come l'occasione per la costruzione, nell'intera provincia, di un reticolato coerente di sistemi di sicurezza urbana.

Va infine segnalato che l'art. 6, comma 6, del decreto legge prevede che per motivi di sicurezza urbana il sindaco possa modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché di intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4. Anche in questo caso il sindaco agisce quale ufficiale di governo (come reso evidente dal riferimento della norma ai "provvedimenti di cui al comma 4"), anche in relazione ad ambiti materiali che sembrano ricadere astrattamente nella competenza residuale delle regioni. Si deve ritenere peraltro che in questi casi il sindaco eserciti vere e proprie funzioni di ordine pubblico, sicché la modifica degli orari degli esercizi commerciale e degli orari di apertura al pubblico degli uffici localizzati nel territorio non deve essere intesa come esercizio di una competenza ordinaria e generale (che non spetta all'autorità statale e neanche al sindaco come organo monocratico), ma come attribuzione di un potere straordinario da esercitare in presenza di circostanze specificamente individuate e per un periodo di tempo limitato. La norma in realtà sembra aver attribuito al sindaco un potere di ordinanza in materie connesse con l'ordine pubblico, da sempre esercitato dal prefetto.

Né in contrario, può valere la circostanza che le ordinanze dei sindaci possano intervenire in materie rientranti nella competenza legislativa regionale: il titolo di legittimazione dell'intervento è infatti rappresentato dalle ragioni di ordine pubblico, ed è la spendita di tale titolo ad autorizzare l'esercizio, da parte del sindaco, di una funzione statale.

Va infine ricordato che secondo un indirizzo giurisprudenziale anche di recente riaffermato dal giudice amministrativo, i provvedimenti adottati dal sindaco in qualità di ufficiale del governo possono essere annullati dal prefetto³¹.

Tale esito deve essere confermato anche dopo l'intervento della novella di cui al decreto legge n. 92 del 2008. Ciò che, infatti, è decisivo, con riferimento all'esistenza del potere di annullamento del prefetto è la configurazione del potere del sindaco in materia di sicurezza urbana come *potere statale*. Da questo punto di vista, priva di rilievo, per negare tale potere statale di annullamento, è la considerazione del nuovo assetto introdotto con il nuovo titolo V della Costituzione. Da una parte, infatti, la novella di cui al decreto legge n. 92 del 2008 è successiva alla riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001 e costituisce, come si è visto, quella in tema di sicurezza urbana, come funzione statale; dall'altra, ciò che rileva per ricostruire il regime giuridico di un atto non è l'assetto ordinamentale di chi lo adotta, ma il regime giuridico del potere nell'esercizio del quale il medesimo è posto in essere.

La configurazione della sicurezza urbana come funzione statale trova conferma nelle parole della Corte costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'articolo 6 del decreto legge n. 92 del 2008 e sul conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008, a seguito dei ricorsi promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano. La Corte costituzionale ha chiarito che il decreto del Ministro dell'interno «ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati»³². Questa affermazione è desunta non solo dalla titolazione del decreto legge n. 92 del 2008 che si riferisce alla «sicurezza pubblica», ma, dalle premesse al decreto ministeriale nelle quali si fa espresso riferimento, come fondamento giuridico dello stesso, al secondo comma, lettera *h*), dell'art. 117 della Costituzione, il quale attiene, secondo un costante orientamento giurisprudenziale, «alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale»³³, e nelle quali si esclude espressamente dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale. Pertanto, la Corte ne ha tratto la conseguenza che «i poteri esercitabili dai Sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e

³¹ Il TAR Friuli Venezia Giulia, 16 ottobre 2006, n. 645, ha riconosciuto la legittimità del decreto prefettizio che annulla il provvedimento adottato dal sindaco in qualità di ufficiale di governo che ordinava di adeguarsi alle norme che fanno divieto di comparire mascherati in luogo pubblico, espressamente includendo tra i «mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona» anche «il velo che copre il volto». Da ultimo Cons. Stato, 23 giugno 2008, n. 3076.

³² Corte Cost., 1° luglio 2009, n. 196.

³³ Corte Cost., 13 giugno 2006 n. 222; 22 giugno 2006, n. 237; 14 ottobre 2005, n. 383.

repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome»³⁴.

10. Il decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008

La previsione di cui all'art. 6, comma 4, del decreto legge n.92 del 2008, ha trovato attuazione con il decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008, con il quale si è provveduto a definire l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui allo stesso art. 6, commi 1 e 4, attraverso una tipizzazione degli interventi del sindaco ammessi in sede di esercizio delle funzioni di ufficiale di governo. Pur dovendosi, come si è visto, riconoscere al provvedimento in questione, natura regolamentare, il decreto non è stato emanato nel rispetto della disciplina prevista dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 per l'esercizio del potere regolamentare da parte del governo. La generica espressione contenuta nell'art. 4 bis ("con decreto del Ministro dell'interno") lasciando impregiudicata la qualificazione dell'atto, non può essere ritenuta idonea ad escludere la natura regolamentare, o comunque ad introdurre una speciale disciplina volta a prevedere l'emanazione del regolamento in deroga alla disciplina formale posta dalla legge n.400 del 1988³⁵.

Il decreto si compone di una premessa e di due disposizioni, di cui la prima volta a porre le definizioni di incolumità pubblica e sicurezza urbana, e la seconda a disciplinare l'ambito di applicazione dei poteri del sindaco quale ufficiale di governo con riferimento all'incolumità pubblica e alla sicurezza urbana. Nello schema del provvedimento, all'indicazione dell'ambito concettuale delle due nozioni, dovrebbe far seguito l'indicazione delle fattispecie applicative in relazione alle quali i sindaci dovrebbero essere chiamati ad esercitare i propri poteri di ordinanza: in realtà, fra le due disposizioni, come si vedrà, esiste uno squilibrio significativo, sia perché in esse diversa sembra essere l'idea di sicurezza urbana che le ispira, sia perché gli interventi indicati nell'art. 2 sembrano riferirsi esclusivamente alla sicurezza urbana e non anche alla pubblica incolumità.

Nel complesso, comunque, il provvedimento sembra confermare l'approccio che della sicurezza urbana fornisce una lettura sul versante tradizionale dell'ordine e della sicurezza pubblica, anche se la relativa definizione sembra aprire la strada ad una considerazione più complessa (non, invece la tipizzazione degli interventi del sindaco).

³⁴ Corte Cost., 1° luglio 2009, n. 196.

³⁵ *Contra* TAR Lazio, sez. II, 22 dicembre 2008, n. 12222, che ha escluso la natura regolamentare del decreto ministeriale del 5 agosto 2008, sostenendo che «non solo vi manca un dato testuale univoco, ossia la dicitura «regolamento», che faccia concludere in tal senso, ma vi difetta il requisito dell'astrattezza, che deve accompagnare quello della generalità». Il decreto ministeriale in esame secondo il giudice amministrativo non regola una serie indefinita di fattispecie riferibili alle clausole «incolumità pubblica» e «sicurezza urbana», ma si limita a fissare linee-guida atte ad indirizzare ed uniformare, per tutto il territorio della Repubblica, la potestà sindacale d'ordinanza in materia.

Le premesse del provvedimento sono, come si è detto, dedicate all'indicazione delle disposizioni che fondano il potere esercitato; qui ciò che colpisce è non tanto l'indicazione della competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lett. *h*) della Costituzione, in materia di ordine pubblico e sicurezza (si conferma, così, quella lettura della sicurezza urbana nell'ambito della sicurezza pubblica), quanto il riferimento all'art 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione, rilevando il provvedimento emanato anche al "fine di assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali."

La sicurezza urbana non viene considerata soltanto come una tipica questione d'ordine, ma come una *prestazione pubblica*, alla quale corrisponde il diritto del cittadino al godimento specifico della città. Si tratta di una prospettiva che può anche essere presa in considerazione, e che tuttavia suppone una considerazione assai diversa della sicurezza urbana, rispetto quella fatta propria nel nuovo art. 54 del Tuel, caratterizzata in modo significativo da interventi volti non soltanto a prevenire ed a reprimere, ma a promuovere complessivamente le qualità della vita urbana. Si deve, comunque, ritenere, che l'improprio riferimento "all'uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni" contenuto nelle premesse del provvedimento, intende in realtà evidenziare l'intenzione di offrire ai sindaci, attraverso la disciplina del decreto, uno strumento volto a consentire una applicazione tendenzialmente uniforme nel paese, delle nuove disposizioni sulla struttura urbana.

Si deve, infine, ricordare che quella esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza è una competenza legislativa e regolamentare: il riferimento all'art. 117, comma 2, lett. *h*) della Costituzione, contenuto nella premesse del provvedimento sembra quindi tradire il convincimento degli autori del provvedimento che la disciplina con esso posta ha carattere di normazione secondaria.

11. La sicurezza urbana come programma

L'art. 1 del decreto ministeriale, piuttosto che porre una indicazione del contenuto concettuale della sicurezza urbana, tenta di fornire una definizione di essa attraverso le forme, le attività, i luoghi e le finalità della tutela.

La sicurezza urbana è qualificata come un bene pubblico il cui contenuto non è nemmeno esemplificamente indicato (costituiscono oggetto di essa sia il pacifico godimento del contesto urbano, in assenza di pericoli, che il rafforzamento della sua percezione), ma che è qualificato e definito dalle attività a sua tutela. Nonostante l'apparente genericità, la definizione ha una sua capacità di descrivere quello che può essere definito un programma di realizzazione della sicurezza urbana. Questa è innanzi tutto un bene pubblico, che costituisce oggetto di tutela: di essa vengono indicati gli strumenti e le finalità.

La tutela è realizzata, nell'ambito delle comunità locali, attraverso "attività poste a difesa, del rispetto delle norme che regolano la città civile": dunque attraverso iniziative concrete (attività) che servono ad assicurare e garantire l'effettività delle norme che regolano la città civile. Qui si tocca un punto fondamentale, anche per la valutazione dei provvedimenti successivamente adottati dai sindaci: non sono le ordinanze (contingibili ed urgenti dei sindaci) a dover porre le norme che regolano la vita civile nella comunità locale: queste sono poste dalle fonti proprie - legislative e regolamentari - mentre le ordinanze dei sindaci devono contenere le eventuali misure concrete volte ad assicurarne il rispetto.

Le ordinanze non servono, pertanto ad introdurre nuove discipline, tendenzialmente generali, ma a porre prescrizioni concrete, in vista del raggiungimento del risultato - l'effettività del rispetto delle norme poste da altre fonti a tutela della vita associata- in situazioni di particolare urgenza e che possono non essere raggiunti con strumenti ordinari.

Lo scopo di tali interventi, volti ad assicurare il rispetto delle norme, è poi quello dell'incremento della qualità della vita nei centri urbani, e cioè del miglioramento delle condizioni di vivibilità, della qualità della convivenza civile e della coesione sociale.

Le finalità indicate nel decreto qualificano e specificano gli interventi, conferendo ad essi un connotato non soltanto repressivo. La nozione di sicurezza urbana indicata dalla norma pare, così, muoversi in un'ottica che sembra implicare l'esercizio di funzioni non soltanto statali.

In tal modo intesa, la nozione di sicurezza urbana appare, in realtà, come volta a definire il novero dei possibili interventi dei sindaci e rivela la sua funzionalizzazione al potere di ordinanza di cui di cui all'art. 54 del Tuel.

Essa, d'altra parte, si rivela coerente con una interpretazione corretta dell'art. 54, comma 4, del Tuel: le ordinanze contingibili ed urgenti del sindaco quale ufficiale di governo, sono, provvedimenti legati a pericoli specifici per la sicurezza pubblica, per i quali sia urgente provvedere, e non si possa procedere con mezzi ordinari, ad efficacia limitata nel tempo, e non fonti integrative di discipline esistenti o volte a regolare, a regime, settori specifici di interesse nell'ambito del contesto urbano.

La definizione fornita dalla norma, evidenzia pertanto, ad un tempo, la natura puntuale degli interventi richiesti e la loro inserzione in un più complesso contesto programmatico di promozione della qualità del tessuto urbano e della vita della comunità locale.

12. Gli ambiti di applicazione dei poteri del sindaco

L'apertura sopra registrata del modo di intendere la sicurezza urbana subisce una brusca frenata con l'art. 2 del decreto, contenente l'indicazione di una serie di tipologie di interventi del sindaco con riferimento alla sicurezza urbana.

Gli "ambiti di applicazione" delle disposizioni riguardanti i poteri del sindaco quale ufficiale di governo sono identificati attraverso l'introduzione di cinque categorie generali, alle quali dovrebbero essere riconducibili tali interventi.

In realtà l'ambito di applicazione così determinato avrebbe dovuto riguardare tutte le disposizioni concernenti le funzioni statali del sindaco (così infatti, prescrive l'art. 54, comma 4-*bis*, del Tuel); il decreto invece, da una parte pone la disciplina dell'art. 2 in correlazione con quella dell'art. 7, riguardante le nozioni di incolumità pubblica e sicurezza urbana, dall'altra enuclea soltanto fattispecie astratte riguardanti la sicurezza urbana.

La norma sembra riconfermare la scelta per una considerazione della sicurezza urbana come sicurezza pubblica: il sindaco interviene per "prevenire e contrastare" situazioni lesive o pericolose secondo un modo di agire proprio delle forme tradizionali di sicurezza.

Gli interventi riguardano poi, cinque ambiti definiti in parte attraverso una indicazione generale, ed in parte attraverso l'enumerazione di situazioni riconducibili all'indicazione più generale. Si tratta in particolare:

a) delle situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi. L'isolamento richiamato attiene evidentemente a situazioni sociali e del contesto urbano che producono degrado, mentre tra i fenomeni criminosi considerati in qualche modo collegati al degrado vengono ricordati lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con l'impiego di minori e disabili, ed i fenomeni di violenza legati all'abuso di alcool. L'indicazione dei fenomeni criminosi è peraltro esemplificativa e non tassativa;

b) delle situazioni concernenti il patrimonio pubblico e privato, ed in particolare quelle che si risolvono in un danneggiamento o ne impediscono la fruibilità, o che determinano lo scadimento della qualità urbana. Qui l'ottica è rovesciata rispetto alla indicazione sub a): in questa è il degrado urbano a favorire l'insorgere dei fenomeni criminosi e l'oggetto specifico del contrasto; nella indicazione *sub b)* sono i comportamenti illeciti dal punto di vista penale a determinare lo scadimento della qualità urbana ed a costituire la ragione giustificatrice dell'intervento. In realtà quella *sub b)* appare come una specificazione della più generale previsione della lettera a);

c) dell'incuria, del degrado e dell'occupazione abusiva di immobili, tali da favorire le situazioni indicate *sub a)* e *b)*. Si è qui di fronte ad una ulteriore specificazione delle ipotesi più generali di cui alla lettera a). In realtà le fattispecie indicate *sub a)*, *b)* e *c)* abilitano tutte interventi

dei sindaci a fronte di situazioni che presentano una correlazione tra situazioni di degrado urbano e l'insorgenza di fenomeni criminosi. Quelle sopra ricordate sono comunque ipotesi che fanno riferimento a porzioni del tessuto urbano che si presentano in condizioni di degrado, anche sociale;

d) l'ipotesi *sub d*) riguarda invece situazioni di una certa gravità, che possono verificarsi in ogni parte dell'abitato, e che sono considerate come pericolose per la sicurezza urbana perché costituiscono intralcio alla pubblica viabilità e alterano il decoro urbano. Vengono in particolare, ricordati l'abusivismo commerciale e l'illecita occupazione di suolo pubblico. In tal modo l'attenzione è rivolta a quei quartieri dove più diffusa è la presenza di attività commerciali abusive con conseguente occupazione non legittima di spazi.

e) l'ultima categoria prende direttamente in considerazione comportamenti (non penalmente illeciti) che possono risultare offensivi per la pubblica decenza, anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbare gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la funzione cui sono destinati, o che rendano pericolosi l'accesso ai medesimi.

Il decreto appare pericolosamente oscillante nell'identificare l'ambito applicativo dei poteri del sindaco in tema di sicurezza urbana. Talvolta viene presa in considerazione, come oggetto del contrasto, la situazione urbana di degrado (*sub a*)); altre volte vengono enucleati fenomeni che interferiscono con la viabilità e alterano il decoro urbano (abusivismo commerciale, occupazione abusiva del suolo pubblico), altre volte infine vengono direttamente richiamati dei comportamenti (lettera c) ed e)). In realtà, poiché, le ordinanze devono indicare misure e prescrizioni, ad essere prese in considerazione (ed eventualmente vietati o sanzionati) con esse sono i comportamenti, il cui rilievo ai fini della sicurezza pubblica, è dato dal loro rapporto con il degrado urbano (di cui sono conseguenza e che contribuiscono ad alimentare).

Le definizioni contenute nell'art. 2 del decreto sono state evidentemente suggerite dall'esperienza dei sindaci ed obbediscono allo scopo di predisporre una griglia generale alla quale sia possibile ricondurre le diverse situazioni che occorre contrastare. Questo può avere conseguenze positive sotto il profilo della uniformità applicativa, ma rischia di far passare in secondo piano la natura "circostanziale" dei provvedimenti contingibili ed urgenti (il loro essere cioè legati a situazioni generali e specifiche), e può invece indurre il convincimento che sia stato fornito ai sindaci non uno strumento provvisorio ed emergenziale, ma un potere normativo generale per disciplinare e regolare il contrasto a fenomeni, con tutte le conseguenze del caso sulla legittimità dei provvedimenti adottati.

Con tutto questo, le categorie generali individuate appaiono, come si è visto, incerte, e tendono a sovrapporsi, mentre dalla loro considerazione risulta confermata una lettura della sicurezza urbana in larga e massima parte sul versante dei poteri di polizia, e ad assai meno sul

versante del miglioramento del rilancio della qualità del tessuto urbano e sociale. In questa prospettiva la sicurezza urbana riserva di connotarsi esclusivamente per profili legati alla nozione tradizionale di ordine pubblico, con la perdita di quelle direttrici di azione legate all'esercizio di poteri non statali connessi con la qualità dell'ambiente urbano e del territorio. In un certo senso, più il sindaco sembra farsi ufficiale di governo, meno sembra realizzarsi un sistema integrato di sicurezza.

13. Disciplina complessiva della sicurezza urbana e caratteri del potere di ordinanza: la giurisprudenza più recente

L'esame della disciplina contenuta nel nuovo testo dell'art. 54 del Tuel e nel decreto ministeriale 5 agosto 2008 dovrebbe aver fornito indicazioni precise sui poteri del sindaco quale ufficiale di governo in tema di sicurezza urbana e sui provvedimenti che nell'esercizio di essi possono essere adottati. Questa disciplina deve essere letta in correlazione con la più recente giurisprudenza riguardante in generale le ordinanze *ex art. 54 del Tuel*.

In materia di sicurezza urbana i sindaci sono dotati, innanzitutto, di un potere di adottare provvedimenti contingibili ed urgenti per fronteggiare con immediatezza situazioni di effettivo e concreto pericolo³⁶ e cioè un potere *extra ordinem*³⁷ e non di un potere generale di adottare una disciplina a regime di prevenzione e contrasti di fenomeni riconducibili alle categorie di situazioni individuate dall'art. 2 del decreto ministeriale 5 agosto 2008; i provvedimenti in materia sono vincolati al rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, devono essere assistiti da una motivazione adeguata, devono avere una efficacia limitata nel tempo in relazione alle esigenze della necessità e dell'urgenza³⁸; per la loro adozione non si può prescindere dall'esistenza di un danno grave ed imminente, che richiede interventi immediati, al quale non possa farsi fronte con i rimedi ordinari³⁹; ali circostanze suppongono una adeguata istruttoria e devono risultare dalla motivazione; la necessaria previsione di un termine di efficacia può essere realizzata non soltanto mediante l'indicazione di una data fissa, ma anche in correlazione con la durata dell'urgenza⁴⁰. L'ordinanza contingibile ed urgente non può essere utilizzata per soddisfare esigenze prevedibili ed ordinarie, ma soltanto al fine di far fronte a situazioni emergenziali in attesa delle ordinarie misure previste dall'ordinamento per il corretto esercizio dell'azione amministrativa; nell'adozione del provvedimento non vi è, in astratto, un metro di valutazione fisso da seguire, ma la soluzione va

³⁶ TAR Puglia, Bari, 26 agosto 2008, n. 1986.

³⁷ TAR Puglia, Bari, 13 marzo 2008, n. 593.

³⁸ Corte Cost., 4 gennaio 1997, n. 7.

³⁹ Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2006, n. 5639.

⁴⁰ TAR Piemonte, sez. II, 2 luglio 2008, n. 1441.

individuata di volta in volta, secondo la natura del rischio da fronteggiare⁴¹; occorre operare un adeguato bilanciamento tra la necessità di provvedere con urgenza e quella di far precedere da una adeguata istruttoria provvedimenti che potrebbero incidere fortemente su situazioni giuridiche dei privati⁴².

14. Le ordinanze dei sindaci: sicurezza urbana ed inflazione normativa

La nuova disciplina sulla sicurezza urbana ha dato luogo ad un numero assai consistente di ordinanze (“Cittalia – Fondazione Anci Ricerche” ad agosto del 2009 ne ha indicate 788)⁴³. I comuni che più hanno utilizzato le nuove possibilità sono stati i comuni del nord (soltanto il 12% dei provvedimenti, il 20% con le isole, sono stati adottati nel mezzogiorno), mentre gli ambiti ritenuti più rilevanti sono quelli della lotta alle bevande alcoliche, della lotta alla prostituzione su strada, l’abbandono di rifiuti ingombranti, lo sgombero di case abusive in situazioni di degrado.

I provvedimenti in questione costituiscono la prima applicazione della nuova disciplina, vengono dopo una lunga attesa dei sindaci, sempre più interessati a rispondere ad una domanda di sicurezza proveniente dai cittadini, ed hanno, in qualche modo, natura sperimentale; non vi è dubbio però che, almeno in gran parte essi rischiano di collocarsi al di fuori dello schema sopra indicato e, come si è visto, desumibile con sufficiente chiarezza dalla disciplina legislativa e da quella del decreto ministeriale.

Il dato complessivamente più rilevante – ed oggettivamente più preoccupante - è che il potere attribuito ai sindaci in tema di sicurezza urbana è stato prevalentemente inteso come *potere normativo*, che abilita i sindaci ad introdurre discipline volte a contrastare, attraverso prescrizioni e divieti a regime, e non come un potere di intervento straordinario, volto a rimuovere ciò che è oggetto di pericolo e che rischia di provocare degrado.

Una situazione del genere, come è naturale, pone numerosi problemi. Sotto il profilo della legittimità i provvedimenti in questione risultano adottati nell’esercizio di un potere dalla legge non riconosciuto ai sindaci, o se problematicamente riconosciuto esistente (a seguito della locuzione “anche” contenuta nell’art 54, comma 4, del Tuel) probabilmente non conforme al quadro costituzionale. La maggior parte delle ordinanze è priva di una limitazione temporale, necessaria a causa della natura contingibile dei provvedimenti, la cui inesistenza è stata sempre ritenuta dalla giurisprudenza ragione di illegittimità. Sotto questo profilo, ciò che colpisce è che, anche nei casi in cui più facile sarebbe stato adottare provvedimenti puntuali (ad esempio, di sgombero di immobili abusivamente occupati, o di rimozione di ostacoli lungo la sede stradale), molti sindaci hanno

⁴¹ Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2006, n. 5639.

⁴² Cons. Stato, sez. IV, 25 settembre 2006, n. 5639.

⁴³ Si legga la seconda edizione del rapporto *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, cit.

preferito adottare provvedimenti generali, ponendo divieti di occupazione o prescrivendo comportamenti positivi (di assai dubbia legittimità) a carico di proprietari degli immobili: segno, questo, del fatto che il potere che i sindaci si aspettavano di ricevere era in realtà un potere normativo generale.

Una situazione del genere pone un rilevante problema con riferimento al rapporto tra esercizio del potere di ordinanza ed esercizio degli ordinari poteri amministrativi.

La configurazione di quello esercitato come un potere normativo a regime conduce la maggioranza dei sindaci a non accertare preventivamente se alle situazioni prese in considerazione possa comunque farsi fronte con gli ordinari poteri ed a non configurare le prescrizioni adottate come prescrizioni temporanee, poste in essere per fronteggiare l'emergenza in atto, in attesa delle soluzioni da adottarsi nell'esercizio dei poteri ordinari, anche normativi (affidati, per esempio al consiglio comunale).

A molte delle situazioni prese in considerazione potrebbe, infatti, farsi fronte attraverso misure e prescrizioni adottate anche nell'esercizio dei poteri di polizia urbana e di uso del territorio proprio degli organi del comune, ma la configurazione delle misure adottate con i nuovi poteri di ordinanza esclude la possibilità stessa di prendere in considerazione soluzioni definitive da adottare con i poteri ordinari del comune, sicché l'utilizzazione delle ordinanze contingibili ed urgenti da parte dei sindaci nell'esercizio dei loro poteri statali rischia, paradossalmente, di ridurre l'utilizzazione stessa, da parte dei sindaci, di poteri ad essi attribuiti come responsabili degli enti locali.

A questo processo di costruzione di un problematico reticolo di discipline poste dai sindaci con poteri *extra ordinem* rischia di fornire un contributo oggettivo la stessa configurazione del decreto ministeriale del 5 agosto 2008.

L'enucleazione di diverse categorie di situazioni in relazione alle quali appare possibile intraprendere iniziative di sicurezza urbana, piuttosto che in una indicazione di ambiti applicativi della disciplina poste dall'art. 54 del Tuel rischia di risolversi in una sorta di tipizzazione delle situazioni di pericolo per la sicurezza urbana, che legittimano l'uso dei poteri statali da parte del sindaco, senza accertamento in concreto della pericolosità del fenomeno preso in considerazione, dell'urgenza di procedere e dell'impossibilità di provvedere con altri mezzi.

Una situazione del genere rischia, paradossalmente, di risolversi in una vera e propria inflazione normativa, con riferimento alla sicurezza urbana, una moltiplicazione di divieti e sanzioni riferite anche a comportamenti che l'ordinamento generale considera leciti: esito questo, del tutto paradossale a fronte di un impegno del governo per contrastare l'inflazione normativa e tagliare

discipline inutili (è stato perfino nominato un ministro per la semplificazione normativa). In questa situazione, è a rischio la legittimità di molti dei provvedimenti già adottati.

15. Classificazione delle ordinanze ed ambiti di intervento: l'abuso di bevande alcoliche

Per il resto, se si passa ad una considerazione complessiva delle ordinanze, va osservato che non appare utile una loro classificazione in relazione alle diverse tipologie delineate dall'art. 2 del decreto ministeriale 5 agosto 2008. E ciò sia perché tali tipologie sono spesso ripetitive, e comunque tali da consentire che identici comportamenti siano ricondotti a fattispecie astratte diverse, sia perché non sempre i provvedimenti indicano nelle premesse la categoria o le categorie di situazioni alle quali le misure adottate sono riconducibili. In realtà, infatti, i provvedimenti prendono in esame fenomeni specifici (prostituzione, spaccio di droga, abuso di sostanze alcoliche), che vengono ricondotti a tipizzazioni diverse a seconda che da essi si facciano derivare situazioni di degrado, di impedimento della fruibilità del patrimonio pubblico, di intralcio alla viabilità, di offesa alla pubblica decenza. E così, l'abuso di alcool viene normalmente ricondotto all'art. 2 lett. *a*) del decreto ministeriale 5 agosto 2008, il contrasto alla prostituzione alla stessa lett. *a*), ma più frequentemente alle lett. *d*) ed *e*) del predetto art. 2, l'accattonaggio sia alla lett. *a*) che alla lett. *b*).

Più interessante ed utile appare pertanto una classificazione delle ordinanze per fenomeni o tipi di attività. Di tali fenomeni quello che costituisce oggetto del maggior numero di interventi è l'abuso di bevande alcoliche (13,6 % delle ordinanze, dati Cittalia), che viene perseguito da solo ovvero assieme ad altre attività ritenute pericolose per la sicurezza pubblica (prostituzione) con prescrizioni di tipo diverso. Alcune volte vengono sanzionati i comportamenti che danno luogo a fenomeni di violenza, "anche dovuti all'abuso di alcool o stupefacenti" (ordinanza del sindaco di Noceto n. 47 del 25 settembre 2008); altre volte viene previsto il divieto di consumare bevande alcoliche, tranne quelle consumate in pubblici esercizi, in particolare zone della città – aree ambientali, centri storici, parchi- nell'arco delle 24 ore (ordinanza del sindaco di Siriate del 15 settembre 2008) ed in determinate ore del giorno. Talvolta i divieti di consumo o detenzione di alcolici sono accompagnati da ulteriori prescrizioni, quali l'utilizzazione di luoghi pubblici quali siti di deiezione, sistemazione di giacigli e bivacchi, consumazione di cibo, utilizzazione delle fontanelle pubbliche per bagnarsi o per il lavaggio di animali o indumenti.

La struttura di molte delle ordinanze presenta spesso profili problematici, perché vengono proibite e sanzionate attività in se lecite, laddove il decreto ministeriale del 2008 considera suscettibili di intervento fenomeni nei quali ai comportamenti consegue una situazione oggettiva di degrado o di non fruibilità dei luoghi pubblici da parte dei cittadini. Tale circostanza evidenzia con chiarezza la difficoltà di contrastare con prescrizioni generali legittime situazioni di degrado

urbano, attraverso la configurazione di divieti puntuali che fanno riferimento a singoli comportamenti. Tutte le ordinanze in questione sanzionano la violazione del divieto con una pena pecuniaria.

16. La tutela del patrimonio pubblico: il divieto di stazionamento. Le ordinanze di sgombero

Altre ordinanze riguardano il danneggiamento del patrimonio pubblico o privato o i comportamenti che ne impediscono la fruizione. Viene, così, vietato e sanzionato lo stazionamento nei parchi (ordinanza del sindaco di Verona del 25 luglio del 2008) e nelle aree verdi specificatamente indicate (ordinanza del sindaco di Piacenza n. 521 del 19 settembre 2008). Anche qui, i comportamenti presi in considerazione per l'ordinamento generale sono spesso leciti, sicché alcuni provvedimenti hanno cura di precisare che gli stazionamenti devono essere tali da creare turbativa alla sicurezza, alla pubblica incolumità o alla libera fruizione degli spazi od originare situazioni di degrado (ordinanza del sindaco di Piacenza n. 521 del 19 settembre 2008). Si rendono così necessari accertamenti non sempre di facile realizzazione da parte dei soggetti chiamati a fare applicazione dei provvedimenti.

Diverse ordinanze riguardano il contrasto agli insediamenti abusivi ed il loro sgombero. Fra di esse se ne segnalano alcune che, sul presupposto dell'esistenza di occupazioni di stabili abbandonati e di situazioni di degrado connesse con tali occupazioni, pongono (problematicamente) prescrizioni a carico dei proprietari, facendo obbligo ai medesimi di porre in essere i provvedimenti utili ai fini di evitare l'abusiva occupazione, di sbarrare gli accessi e le finestre, di murare le aperture, di porre inferriate utili ad evitare intrusioni, di avvisare immediatamente le forze dell'ordine in caso di abusiva occupazione (ordinanza del sindaco di Conegliano n. 225 del 15 settembre 2008).

Fra tali provvedimenti vanno ricompresi quelli che dispongono lo sgombero di comunità di cittadini extracomunitari insediati in aree cittadine (ordinanza del sindaco di Teolo n. 56 del 12 settembre 2008, con riferimento alla comunità Rom) l'allontanamento dei nomadi accampati (ordinanza del sindaco di Campodarsego n. 50 del 16 settembre 2008).

17. L'intralcio alla pubblica viabilità. Il divieto di bivacco

Altre ordinanze, invece, sono volte a contrastare fenomeni che risultano di intralcio alla pubblica viabilità ed alterano il decoro urbano. Queste vietano in determinati spazi della città il bivacco, da intendersi come utilizzo improprio della strada, con camper, furgoni, automobili (ordinanza del sindaco di Vicenza del 15 agosto 2008), anche se legato a fenomeni specifici

(assembramenti di persone di fronte a strutture addette alla distribuzione dei farmaci per contrastare la tossicodipendenza) (ordinanza del sindaco di Livorno dell'11 agosto 2008).

In alcune di queste ordinanze viene, peraltro correttamente indicata l'esistenza di intese ed iniziative in corso per la redistribuzione dei farmaci (ordinanza del sindaco di Livorno dell'11 agosto 2008, viene così sottolineato il carattere contingente del provvedimento, in attesa della soluzione a regime); ovvero la presenza di soluzioni alternative percorribili, mentre l'urgenza di procedere viene legata alla necessità di dare una risposta immediata alle esigenze dei cittadini (ordinanza del sindaco di Vicenza del 5 agosto 2008).

In altri casi ancora, lo strumento di tutela dello spazio pubblico a fronte di occupazioni illecite è ravvisato nel vietare i fatti degenerativi da cui si generano e ai quali sono ascrivibili gli effetti degenerativi per la sicurezza urbana (ordinanza del sindaco di Noceto n. 248 del 25 settembre 2008). Singolarmente, peraltro, e probabilmente illegittimamente, non vengono colpite le conseguenze improprie, ma “vietati in tutto il territorio comunale i comportamenti, anche di esercizio lecito di attività ludiche, economico-sociali, compresi laboratori privati, circoli artigianali, circoli privati che sono fonte di causa diretta ovvero mediata di schiamazzi, assembramenti chiassosi od occupazioni di suolo pubblico (ordinanza del sindaco di Noceto n. 248 del 25 settembre 2008). Si tratta di una prospettiva probabilmente non condivisibile, dal momento che la prevenzione o repressione dei fatti che danno luogo a pericolo per la sicurezza urbana non può essere realizzata impedendo il normale esercizio delle libertà economiche e proibendo iniziative e comportamenti legittimi per l'ordinamento generale.

18. L'accattonaggio

Un significativo gruppo di ordinanze riguarda, poi, l'accattonaggio ed in genere la richiesta di denaro. Qui il dato da sottolineare è che il decreto ministeriale considera potenzialmente idonei a turbare il libero utilizzo degli spazi pubblici non il semplice fatto della richiesta di denaro, ma “l'accattonaggio molesto” che evidentemente è contrassegnato da fenomeni ulteriori di particolare insistenza e disturbo dei cittadini. Con le ordinanze, viene, invece, vietato, in alcune zone della città e nelle aree limitrofe “ogni forma di richiesta ingiustificata di denaro lungo le strade, le piazze pubbliche o ad uso pubblico, che per modalità di espletamento possono intendersi quali forme di accattonaggio” (ordinanza del sindaco di Conegliano del 15 settembre 2008).

Nella prospettiva dell'ordinanza, è l'accattonaggio in quanto tale a costituire pericolo per la sicurezza urbana, mentre una delle ragioni dell'opportunità del divieto è riscontrata nel fatto che i servizi sociali sono già attivi sul territorio al fine di intervenire nei casi di disagi, e nella circostanza che “sul territorio [...] agiscano varie associazioni di volontariato a cui si possono rivolgere i

soggetti in difficoltà” (ordinanza del sindaco di Conegliano n. 224 del 15 settembre 2008). C’è qui una idea di decoro urbano che sembra da una parte presupporre una sorta di amministrativizzazione dell’intervento solidale, e dall’altra consente, per tali ragioni, di rimuovere le immagini del disagio sociale.

Nell’ottica sopraindicata, va sottolineata l’ordinanza del sindaco di Cortina n. 7 del 23 luglio 2008 - adottata quindi prima del decreto ministeriale 5 agosto 2008 - con cui sono ritenuti in contrasto con il pubblico decoro e l’ordine e la sicurezza pubblica i comportamenti di coloro, che in alcune zone del centro città, “effettuano volantaggio, raccolgono firme e sottoscrizioni varie, imboniscono i passanti”, ponendo in essere nella maggior parte dei casi “richieste di denaro per improbabili scopi sociali o umanitari”, e persino “le attività di finanziamento ad enti o ad associazioni non espressamente autorizzati dal sindaco”, ed in conseguenza di ciò vieta tali comportamenti, in alcune zone del centro della città e fino ad una data (15 settembre 2008) presumibilmente corrispondente con il termine della stagione estiva. Ora, non vi è dubbio che alcune delle iniziative ricordate, come pure si afferma nell’ordinanza, possono essere rivolte a perpetrare illeciti: ma ciò non sembra autorizzare il divieto di raccolta di firme o sottoscrizioni (che può riguardare ad esempio, iniziative referendarie). Anche qui, piuttosto che considerare una situazione come sintomatica di una situazione di rischio per la sicurezza urbana, si finisce con l’adottare divieti generalizzati, idonei a colpire anche attività di per se lecite. È evidente, invece, che molti dei rischi paventati, possono essere evitati con un’attività di puntuale vigilanza, senza la necessità dell’introduzione di prescrizioni generali di una ampiezza tale da metterne seriamente in pericolo la legittimità.

19. La prostituzione su strada

Un’ultima – ma assai importante – serie di interventi riguarda la prostituzione su strada. Anche qui, i comportamenti indicati nell’art. 2 lett. e), del decreto ministeriale 5 agosto 2008, sono richiamati perché in condizione di provocare, per le modalità con cui si manifestano, offesa alla pubblica decenza o di risolversi in ostacoli al libero utilizzo degli spazi pubblici. Sono queste circostanze che conferiscono ai comportamenti in questione il connotato della pericolosità per la sicurezza urbana: alcuni provvedimenti, pertanto, prendono in considerazione, per sanzionarlo, l’esercizio della prostituzione o l’accesso alle relative prestazioni con modalità tali da offendere la pubblica decenza ovvero incidere negativamente sulla libera e corretta fruizione degli spazi (ordinanza del sindaco di Noceto n. 249 del 2008); con altra, invece, viene fatto divieto di “esercitare l’attività di meretricio nella pubblica via” in considerazione del fatto che tale attività è lesiva della pubblica decenza “sol per se stessa” oltre che per le modalità con cui può manifestarsi.

Anche qui, vi è il rischio di ritenere che una serie di interventi normativi possano tenere il luogo di più adeguati interventi puntuali da parte delle forze dell'ordine. La legittimità di molti di tali provvedimenti normativi è, d'altra parte, problematica: come dimostra la sospensione da parte del TAR del Veneto dell'ordinanza sulla prostituzione del sindaco di Verona⁴⁴.

20. Qualche riflessione conclusiva

La sicurezza urbana è ormai avvertita come un bene pubblico primario la cui realizzazione appare in qualche modo decisiva per la costruzione di un rapporto corretto tra i cittadini ed istituzioni, non solo statali ma anche locali. La preoccupazione per la sicurezza urbana può talvolta realizzarsi nel segno dell'egoismo di chi possiede e della mancanza di solidarietà e di spirito di accoglienza: tuttavia non può negarsi che nell'attenzione alla sicurezza urbana c'è anche una riscoperta del proprio senso di cittadinanza, dell'appartenenza ad una comunità che è sentita come propria, ed in quanto tale degna di valore.

Allo stesso modo, nel farsi carico da parte delle autorità locali dei problemi di sicurezza urbana non c'è soltanto il "governo della paura", ma anche in qualche modo il superamento di un approccio meramente burocratico alla questione della città e del suo buon governo. C'è in questo fenomeno una ragione tutta sostanziale, che consiste nel fatto che le questioni riguardanti la sicurezza urbana intercettano le precondizioni della nuova cittadinanza. Della permanenza di tali precondizioni intendono essere rassicurati coloro che già la possiedono e temono di perderla; per il conseguimento di tali precondizioni, che garantiscono l'inserimento nella comunità locale, lottano coloro che intendono conseguire una cittadinanza che non possiedono pienamente.

In un certo senso "vecchi e nuovi" cittadini combattono tutti per assicurarsi lo stesso bene, che è appunto il godimento pacifico dell'insieme di valori che si riconoscono nell'idea di città.

Questa situazione evidenzia ad un tempo che quella della sicurezza urbana è una partita decisiva e che questa partita non può essere vinta se non si tengono insieme prevenzione e sviluppo, intervento sulle situazioni di emergenza e costruzione dell'inclusione, anche sociale. E' per tale ragione che un'autentica sicurezza urbana non può essere vista esclusivamente come un problema di ordine pubblico, che le misure preventive e repressive devono essere coniugate sempre

⁴⁴ Il TAR Veneto, sez. III, ord. 8 gennaio 2009, n. 22, ha sospeso l'efficacia dell'ordinanza n. 81 del 2 agosto 2008 del sindaco di Verona motivando che la suddetta ordinanza vieta su tutto il territorio comunale senza limiti anche condotte che, descritte in modo approssimativo e generico, possono risultare in concreto non lesive di interessi riconducibili alla sicurezza urbana - in quanto non dirette in modo non equivoco all'esercizio dell'attività riguardante le prestazioni sessuali a pagamento -, quali «l'intrattenersi anche dichiaratamente solo per chiedere informazioni, con soggetti che esercitano l'attività di meretricio su strada o che per l'atteggiamento, ovvero per l'abbigliamento ovvero per le modalità comportamentali manifestano comunque l'intenzione di esercitare l'attività consistente in prestazioni sessuali».

nell'ambito della sicurezza con misure volte al miglioramento della qualità del tessuto e delle relazioni urbane.

Quello della sicurezza urbana è un tema complesso e solo una risposta complessa e plurale può risultare adeguata alle sfide. Se questo è vero, occorre rendersi conto che buona parte delle ordinanze sin qui emanate pur interpretando un sentimento diffuso rischiano, anche per l'ambigua configurazione contenuta nella disciplina primaria, di non superare il vaglio di legittimità. Si tratta allora di progettare alcuni interventi di normazione primaria volti a chiarire in modo puntuale l'ambito e la portata dei poteri di ordinanza del sindaco e ad eliminare le più ricorrenti ragioni di incertezza sin qui manifestate. Si potrebbe, ad esempio, pensare ad un atto normativo statale (nella prospettiva dell'art. 54 la sicurezza urbana è una funzione statale) volto a porre delle linee guida per orientare l'esercizio dell'autonomia normativa degli enti locali. In particolare mentre il potere di ordinanza del sindaco non potrebbe non mantenere la configurazione tradizionale di un potere *extra ordinem*, per situazioni di particolare gravità ed urgenza, le linee guida potrebbero ispirare la successiva attività normativa degli enti locali volta a disciplinare l'uso appropriato di beni che fanno parte del patrimonio urbano. In questo modo si realizzerebbe una sicurezza urbana integrata, affidata al contempo all'intervento degli organi statali (il governo e i sindaci quali organi statali) e all'azione regolatoria delle autonomie locali.

La sicurezza urbana sarebbe, così, il risultato concreto dell'incontro tra funzioni e competenze diverse: nell'ottica appunto dell'art. 118, comma 3, della Costituzione, e del complessivo sistema costituzionale.

LA “SICUREZZA URBANA”:

IL RUOLO DELLA GESTIONE TERRITORIALE DELLE CITTÀ

DI MARCO D’ALBERTI E PAOLO URBANI

1. Le ordinanze sindacali sulla sicurezza urbana come rimedio alla patologia del degrado urbano

La questione della sicurezza urbana nell’accezione in senso stretto che se ne da sia a livello sociologico, sia in rapporto alle funzioni fondamentali attribuite ai comuni dall’ordinamento, sia a seguito dei recenti provvedimenti del governo riguarda essenzialmente sei profili:

a) il territorio locale o meglio lo spazio urbano che attiene dunque alla città senza distinzioni relative alla dimensione ma necessariamente legato ad agglomerazioni con caratteri di dinamismo per essere luoghi di scambio e di richiamo del pendolarismo;

b) l’organizzazione degli spazi urbani, siano essi privati siano destinati alla fruizione pubblica in quanto ad uso collettivo, al fine di determinare le condizioni di vivibilità, della convivenza civile e della qualità della vita urbana;

c) le diverse modalità amministrative attraverso le quali si programmano o si pianificano tali spazi avendo riguardo soprattutto agli spazi organizzati (servizi reali o personali).

d) le forme di gestione e di controllo per dare continuità all’assetto di tali spazi organizzati;

e) le forme di governo locale che meglio possano garantire la sussidiarietà o la prossimità del potere pubblico;

f) le misure di vigilanza atte a prevenire la compromissione delle condizioni di vivibilità, convivenza civile e qualità della vita urbana.

Del punto f) si occupano i recenti provvedimenti legislativi che qui si esaminano: in particolare, il d.m. del Ministero dell’interno¹ che all’articolo 1 definisce per la prima volta la sicurezza urbana come “bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell’ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”.

Se questo è l’ambito della materia, l’articolo 2 prevede l’attribuzione di poteri d’intervento al sindaco per prevenire e contrastare:

a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l’insorgere di fenomeni

¹ Ministero dell’interno d.m. 5 agosto 2008 - Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione, in G.U. 9 agosto 2008, n. 186, ai sensi dell’art. 54, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall’art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2008, n. 125.

criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;

b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;

c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);

d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;

e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

L'analisi del testo permette di rilevare che le situazioni da contrastare o prevenire attengono agli spazi di uso collettivo a ciò destinati che sono oggetto di degrado, incuria, di isolamento, di illecita occupazione, di attentato al decoro urbano, di preclusione all'accesso ed alla fruibilità pubblica.

Si tratta a ben vedere di fenomeni attinenti ai punti d) ed e) prima richiamati, che riguardano sia le forme di gestione e controllo ordinario degli spazi attrezzati sia il sistema di governo locale della prossimità.

Sono funzioni *in primis* che attengono all'organizzazione amministrativa degli uffici del comune ed al sistema di decentramento di tali funzioni, alle circoscrizioni o ai municipi nei casi di enti locali di rilevanti dimensioni.

In breve, l'intervento del sindaco attraverso le ordinanze sindacali – previsto dal decreto ministeriale nei casi richiamati – non è altro che la ratifica o la presa d'atto delle carenze organizzative delle amministrazioni per supplire all'inefficienza della macchina amministrativa.

L'oggetto delle riflessioni che seguiranno non riguarda quindi la rimozione o il contrasto dei fenomeni già manifestatisi nell'ambito degli spazi urbani intesi come interventi repressivi atti a riportare la legalità o la vivibilità urbana compromessa ma l'analisi della disciplina delle funzioni pubbliche più rilevanti che, se correttamente esercitate, dovrebbero in via generale escludere o ridurre al minimo gran parte delle situazioni elencate nel decreto del ministero dell'interno.

L'esperienza di governo di altre amministrazioni a livello europeo dimostra che la corretta organizzazione, programmazione, pianificazione e gestione della città pubblica non necessita, di

norma, di ricorrere ad interventi emergenziali diretti a rimuovere la patologia dell'inefficienza dell'amministrazione.

A tal fine si esaminano le funzioni relative alla pianificazione urbanistica, alla programmazione dei servizi ed all'organizzazione pubblica della prossimità richiamati ai punti b) c) d) e).

2. Sulla sicurezza urbana nella pianificazione urbanistica: il problema dei servizi d'interesse generale

Per urbanistica si suole intendere la funzione pubblica relativa all'assetto e disciplina dei suoli o, in altre parole, l'assicurare l'organizzazione dello spazio urbano in funzione della qualità dei luoghi di vita e di lavoro.

Attraverso il piano regolatore comunale il potere pubblico - oltre a dislocare razionalmente gli interessi pubblici e privati sul territorio - assicura anche che l'edificabilità delle aree rispetti gli standards urbanistici ed edilizi² ovvero garantisca un equilibrio tra vuoti e pieni. Gli spazi lasciati alla pubblica funzione devono essere attrezzati, ovvero rispondere alle varie esigenze della vita urbana e garantire servizi per la collettività. Esiste, in sostanza, un rapporto tra abitanti insediati a seconda della tipologia delle varie zone (residenziali, produttive, agricole, etc.) e spazi da garantire per i servizi, che può variare in rapporto alla tipologia della zona (di espansione, di completamento, etc.).

Gli *standards* urbanistici ovvero gli spazi ed i servizi (o le infrastrutture) sono divisi in due categorie: opere di urbanizzazione primaria (strade, reti, spazi di sosta, verde attrezzato); opere di urbanizzazione secondaria (differenziate rispetto alle zone), che riguardano asili nido, scuole dell'obbligo, scuole secondarie superiori, mercati di quartiere, sedi di culto, impianti sportivi di quartiere, centri sociali, aree verdi di quartiere, attrezzature sanitarie.

L'obbligo del rispetto degli *standards* urbanistici all'interno del Prg risale al 1967 ma la sua attuazione si è protratta nel tempo, e solo nel caso della revisione o nuova redazione dei piani urbanistici. In sostanza, quindi, molte città sono cresciute in attuazione dei vecchi piani regolatori senza adeguarsi agli *standards* urbanistici previsti dal d.m. 1444 del 1968 almeno fino agli anni '80. Cosicché mentre nelle zone di espansione si può dire che gli *standards* siano stati rispettati, nel caso in cui l'attuazione del piano urbanistico è avvenuta attraverso piani attuativi negoziati (lottizzazioni convenzionate) nei quali opere di urbanizzazione e cessione gratuita delle aree a standard sono a carico dei privati, nelle zone nelle quali la dotazione degli standards è a carico della Pa si riscontra invece una notevole carenza di servizi e spazi collettivi attrezzati (specie delle opere di tipo secondario). Basta fare riferimento ai piani di edilizia economica e popolare nei quali le opere

² Per gli *standards* edilizi legati alla sicurezza urbana vedi paragrafo 3.

urbanistiche sono a carico delle amministrazioni locali. Anche nelle parti consolidate della città, le cosiddette zone B - sviluppatasi senza piani attuativi ma attraverso singoli interventi di completamento - si riscontra la stessa carenza.

Ma alla pianificazione urbanistica - intesa come tecnica di localizzazione e distribuzione delle residenze e degli spazi pubblici - non si può chiedere di garantire i servizi secondari poiché questa si occupa per lo più di garantire gli spazi per realizzare tali servizi (di qui la politica assai problematica dei vincoli urbanistici), mentre spetta al comune (ed alle altre amministrazioni competenti) nell'ambito delle politiche sociali o del *welfare*, il compito di assicurare sul territorio la presenza di scuole, mercati di quartiere, verde attrezzato, etc. Certo l'esistenza di spazi riservati è la premessa necessaria, ma non costituisce necessariamente il risultato. Sotto questo profilo, la programmazione dei servizi pubblici di quartiere o d'interesse generale è in molti casi inesistente e comunque non coordinata con la pianificazione urbanistica.

Sarebbe utile analizzare quali siano gli atti e gli strumenti attraverso i quali i comuni programmano la localizzazione e realizzazione di asili nido o di verde pubblico attrezzato, di parcheggi pubblici, i provveditorati o il ministero della pubblica istruzione quelli delle scuole dell'obbligo, le sedi universitarie, la regione ed il Ministero della sanità i presidi sanitari, gli ospedali e via dicendo, a prescindere dalla pianificazione urbanistica, ma comunque in rapporto agli abitanti insediati nelle varie zone della città. Quando un comune, ad esempio, afferma che in un dato periodo di tempo si è riusciti a coprire una percentuale x dei posti per asili nido pubblici, lasciando fuori una parte degli aventi diritto costretti a ricorrere a strutture private, l'aspetto localizzativo del Prg per tali servizi è solo una parte del problema poiché il comune spesso non dispone né delle aree necessarie, né delle risorse per l'esproprio delle stesse, o per la costruzione della scuola, per remunerare i docenti, etc.

Non è un caso che alcune leggi regionali in materia di governo del territorio (Lombardia, Umbria, 2005) abbiano introdotto nei procedimenti di pianificazione urbanistica l'obbligo della redazione del cosiddetto Piano dei servizi pubblici che non ha una logica localizzativa ma *in primis* ricognitiva dello stato dei servizi esistenti anche nelle aree consolidate (oggetto di possibile rinnovamento urbano) e di quelli necessari nelle aree ammesse alla trasformazione, alla cui copertura l'amministrazione tende oggi attraverso l'urbanistica consensuale a provvedere attraverso pratiche negoziate con i privati titolari di processi di trasformazione/riconversione.

Tra le pratiche distorsive della pianificazione vi è anche quella dei comuni che introitano gli oneri di urbanizzazione all'atto del rilascio dei permessi di costruire e funzionali alla dotazione di servizi, ma non procedono alla loro realizzazione, al contrario usano tali risorse per le spese correnti dell'amministrazione grazie ad alcune previsioni legislative di favore previste in recenti leggi

finanziarie. Si è così vanificata la disposizione dell'articolo 12 della legge 10 del 1977 che tassativamente prevedeva che tali introiti dovessero essere utilizzati, tramite fondo vincolato presso la tesoreria del comune, alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria, al risanamento dei centri storici, quartieri degradati, esproprio aree per edilizia popolare, etc. In molti comuni anche di piccole dimensioni nella cintura delle aree metropolitane (ad es. Roma) abbiamo così numerose lottizzazioni convenzionate con rilevante numero di abitanti, che non dispongono di servizi alla persona (asili nido, scuole primarie, presidi sanitari).

Tra le disposizioni legislative tese a smontare il sistema del rapporto tra standards urbanistici e pianificazione urbanistica si deve segnalare anche la norma del 2006 che permette ora di alienare separatamente il box auto dalla proprietà del bene immobiliare nelle zone ove il piano regolatore, in ossequio al rispetto delle disposizioni del d.m. 1444/68, ancorava l'edificabilità alla disponibilità dei parcheggi pertinenziali privati. Il privato si vende il box e così parcheggia per strada!

2.1 La distinzione tra servizi reali e personali

Per quanto attiene al tema che ci riguarda, occorre riprendere la storica distinzione operata negli anni '60 in Inghilterra dal rapporto Redcliffe-Maud, prodromico all'approvazione del *Local Government Act* del 1971 che introduce la distinzione tra servizi "reali" e "personali".

I primi attengono alle infrastrutture ed alla mobilità ed ai servizi di media area (sanità, forniture di servizi a rete - gas, elettricità, cavidotti, etc. -, protezione civile, vigili del fuoco, smaltimento rifiuti, etc.), mentre i secondi attengono alla persona (assistenza, istruzione primaria, tempo libero, mercati, spazi collettivi attrezzati, parcheggi, etc.). Si tratta di servizi diretti ai cittadini di quartiere legati all'organizzazione dello spazio urbano. Tale distinzione fu introdotta in riferimento alla costituzione delle aree metropolitane inglesi al fine di distinguere le funzioni da attribuire ai due livelli di governo previsti: l'autorità metropolitana ed i *boroughs* (le nostre municipalità o circoscrizioni). Distinzione ormai universale per il governo delle grandi città.

2.2 La sicurezza come organizzazione degli spazi urbani

Qui entra in gioco il concetto di sicurezza urbana della quale qui si dà un significato strettamente legato alla pianificazione urbanistica ed alla sua gestione in termini di opere pubbliche e servizi. Sicurezza come "garanzia di una razionale e adeguata costruzione dello spazio o dell'assetto urbano di quartiere o di zona". Sicurezza come certezza dell'esistenza di servizi e di una corretta pianificazione degli spazi.

Sentirsi sicuri in uno spazio urbano sotto il profilo urbanistico significa che il cittadino del quartiere, ma anche chi solo lo attraversa, riconosce in quei luoghi l'esistenza di servizi personali

fruibili: il verde attrezzato, la farmacia, il parcheggio, il centro di primo soccorso, il posto di polizia, le colonnine SOS, i luoghi di culto, il mercato, la scuola, l'accesso alla metropolitana o ai servizi di trasporto pubblico, la stazione dei taxi, la sede del municipio.

Ma l'esistenza o la previsione di questi servizi non basta: occorre che funzionino, che siano cioè effettivamente resi, ovvero che gli spazi siano mantenuti. E poiché tali servizi per lo più sono assicurati dalla mano pubblica, è al comune o al municipio che compete mantenere e assicurare tali servizi.

Si tratta di governo della prossimità o meglio di quello che può chiamarsi governo delle "radici d'erba". Ciò implica una sorveglianza continua e comunque una gestione di tali servizi: si pensi solo al tempo libero, ai mercati, agli spazi collettivi attrezzati, ai parcheggi.

La presenza di spazi e servizi adeguati e ben tenuti è garanzia di sicurezza, di fiducia nelle istituzioni locali, di comportamenti emulativi, di rispetto per l'uso e la conservazione dei beni comuni.

E' noto che il degrado produce degrado.

Nelle grandi città europee vi è un assiduo controllo e vigilanza sugli spazi collettivi ed i servizi di uso comune che nel nostro paese non esiste.

E' evidente che se l'amministrazione non introietta questo principio la vigilanza non può essere lasciata all'autoamministrazione dei privati.

In questo quadro s'inserisce il problema dell'accesso dei cittadini utenti all'amministrazione di prossimità ed ai suoi uffici sia per segnalare guasti, carenze, etc., dei servizi resi o per proporre di nuovi.

E' fin troppo noto che, ad es. in una città come Roma, le circoscrizioni non hanno questo rapporto con i cittadini o meglio non sono in grado né di favorire l'ascolto né di provvedere. La strutturazione interna degli uffici non risponde alla diversa tipologia dei servizi da assicurare o se esiste è virtuale. In breve le amministrazioni di prossimità spesso non si fanno trovare. Le lettere ai giornali che lamentano inascoltate il disservizio pubblico o l'abbandono di aree pubbliche sono un fenomeno così diffuso solo nel nostro paese.

2.3 Qualche suggerimento

Premesso quindi che il *vulnus* principale è costituito da una errata pianificazione degli spazi pubblici a livello urbanistico e che la pianificazione non assicura i servizi ma semmai nella maggior parte dei casi solo gli spazi vincolati a tali esigenze, esistono, tuttavia, modalità di attuazione delle previsioni urbanistiche che vanno nel senso di assicurare la realizzazione dei servizi e degli spazi

attrezzati attraverso sistemi di gestione degli interventi urbanistici che qui si possono solo accennare.

Oltre al citato piano dei servizi pubblici che in qualche modo anche se sotto profili diversi riecheggia il programma triennale delle opere pubbliche di cui alla legge 109/94 (ora codice dei contratti pubblici), finalizzato a programmare nel territorio la realizzazione delle opere pubbliche, si possono qui avanzare alcune minime proposte.

In primis, è il caso dell'attuazione delle previsioni urbanistiche tramite moduli convenzionali ovvero piani attuativi negoziati ove l'amministrazione dovrebbe imporre la realizzazione e gestione delle opere di urbanizzazione a carico dei privati titolari dei diritti edificatori. In questi casi occorre puntare sulle opere di urbanizzazione secondarie (poiché le primarie costituiscono presupposto ineliminabile di qualunque edificazione) che assicurino così una dotazione di servizi per il quartiere che l'amministrazione non è in grado di fornire né immediatamente né nel tempo.

In secondo luogo, nei casi di riconversione urbana di aree già edificate - che interessano ormai nelle medie e grandi città almeno il 40% degli interventi edilizi sull'intero territorio comunale - ove si configurano scambi tra volumetrie e opere di "mecenatismo" a carico del privato, l'amministrazione deve puntare di più ad ottenere servizi personali per l'area riconvertita con l'impegno della gestione che non si riduca ai parcheggi ma anche agli spazi attrezzati, agli edifici per l'edilizia sociale, per i servizi collettivi, etc.

Va qui citata la finanziaria per il 2008, legge 244/07, che prevede all'articolo 2, commi 258-259, come facoltà dei comuni, in aggiunta agli *standards* urbanistici (parcheggi, verde, servizi secondari, etc.), l'inclusione anche del servizio di edilizia sociale (le case popolari), subordinando l'obbligo di cessione di aree o alloggi sociali da parte degli imprenditori privati che intervengono in determinati ambiti perimetrati dalla pubblica amministrazione in rapporto al fabbisogno sociale ed all'entità delle volumetrie concesse ai privati.

In terzo luogo, occorre incentivare le attività di sponsorizzazione di imprese e società private per il miglioramento dell'arredo urbano, assicurandone la gestione.

In quarto luogo, anche dove l'amministrazione affidi in appalto la realizzazione di opere pubbliche, ne deve imporre la gestione a carico dell'appaltatore per un determinato arco di tempo.

In quinto luogo, vi dovrebbe essere la possibilità di introdurre nei quartieri la figura del "cantoniere di quartiere", ovvero di un responsabile per conto dell'amministrazione (quanti pensionati lo farebbero!) che ha il compito di segnalare all'amministrazione il degrado o l'inefficienza del servizio reso (cavitoie otturate, marciapiedi rotti, giardini abbandonati, panchine rotte, segnaletica carente, smaltimento di rifiuti insufficiente, etc.), e che potrebbe anche raccogliere le istanze del quartiere.

Si tratta di piccole e modeste proposte per prevenire.

3. Gestione territoriale della città e sicurezza urbana come tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica: aspetti comparati

La questione “sicurezza urbana” è stata finora esaminata sotto il profilo della organizzazione della città pubblica ovvero degli spazi collettivi: in breve, per usare una terminologia propria della tecnica urbanistica, la dotazione degli standards urbanistici finalizzati al miglioramento della qualità della vita e dei luoghi di lavoro.

Vi è tuttavia, un approccio ulteriore al tema che, pur attenendo alla conformazione della città, si basa su una nozione di sicurezza urbana in senso stretto, che si riferisce alla tutela dell'ordine pubblico, dell'incolumità delle persone, dell'ordinata e civile convivenza, e alla prevenzione e repressione della criminalità, soprattutto nei tessuti metropolitani.

Vi sono vari fattori idonei a produrre sicurezza urbana, in via preventiva e repressiva: le attività di polizia, l'opera della magistratura, un insieme di garanzie solide del diritto al lavoro, il potenziamento della coesione sociale, il rafforzamento dell'istruzione. La buona gestione del territorio può essere un importante fattore preventivo³. Quel che va instaurato è un nesso stretto fra programmazione e gestione urbanistica, da un lato, e sicurezza delle città, dall'altro.

Nel nostro ordinamento non esistono disposizioni simili a quelle esistenti in altri paesi - di cui si dirà tra breve - e le uniche norme riguardano i cosiddetti *standards* edilizi che attengono più specificatamente alla progettazione delle costruzioni edilizie, i cui contenuti tecnici tuttavia non ricomprendono i profili preventivi della sicurezza urbana nel senso precedentemente definito. Sembra quindi utile guardare all'esperienza straniera.

I precedenti vengono dall'esperienza statunitense e prendono corpo dagli anni Sessanta del Novecento. Si sviluppa progressivamente un movimento che va sotto il nome di *Crime Prevention Through Environmental Design* (Cpted). L'idea è che l'*housing* e l'*urban planning* debbano facilitare la *natural surveillability*. Le prime proposte concrete riguardano la città di Chicago. Si diffonde al tempo stesso sul tema un'ampia letteratura che si compone di studi di sociologia, psicologia, diritto penale, urbanistica. Un'indicazione ricorrente sottolinea l'opportunità di stabilire connessioni fra quartieri diversi e di evitare zone separate o isolate⁴.

³ Si veda in tal senso: European Forum for Urban Safety, *Manifesto di Saragozza sulla insicurezza urbana e la democrazia*, 4 novembre 2006.

⁴ Si veda, fra gli altri J.Jacobs, *The Death and Life of American Cities*, Random House, New York, 1961.

Negli anni Settanta si moltiplicano le analisi e le proposte pratiche sulle strutture edilizie (*physical form of housing*) che meglio possano garantire la sicurezza⁵. La città di New York diventa un punto di riferimento per le nuove sperimentazioni.

Negli anni Ottanta si sviluppano studi di *Environmental Criminology*, che sottolineano l'influenza dell'ambiente e dell'assetto territoriale sul crimine. Si segnala, fra l'altro, l'importanza di una corretta manutenzione degli edifici: in particolare, si diffonde la teoria della *broken window* elaborata da J.Q. Wilson, secondo cui un'insufficiente manutenzione degli edifici costituisce incentivo per atti di vandalismo⁶.

Dagli anni Novanta ad oggi si rafforzano i nessi fra *urban planning* e sicurezza delle città. Gli interventi più importanti riguardano sia l'edilizia che l'urbanistica: si va dalla programmazione e realizzazione di *transparent vestibules* all'ingresso degli edifici, alla loro manutenzione sistematica, alla messa in opera di sistemi efficienti di illuminazione pubblica, alla chiara distinzione fra spazi privati e pubblici, a misure di integrazione tra quartieri. Si moltiplicano forme di *cooperative planning* che coinvolgono *environmental designers, land managers, community activists, law enforcement professionals*.

Negli ultimi venti anni anche in Europa si seguono gli insegnamenti statunitensi. Nel Regno Unito vengono riprese le linee direttive del movimento Cpted⁷; sul piano normativo, il *Crime and Disorder Act* del 1998 prevede strategie e piani di sicurezza che coinvolgono le autorità locali e la polizia.

In Francia si è rafforzato gradualmente il nesso fra *aménagement urbain et sécurité* e vi sono numerosi studi e sperimentazioni sul punto: iniziative importanti sono state varate dall'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile de France. Rilevanti alcune disposizioni normative francesi: in particolare la *loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité* (n. 5-73 del 21 gennaio 1995) e il decreto attuativo n. 2007-1177 del 3 agosto 2007, concernente gli *études de sécurité publique*.

L'articolo 11 della legge del 1995 prevede che gli studi preliminari alla realizzazione di *projets d'aménagement, des équipement collectifs et des programmes de construction*, ove tali progetti - per importanza, localizzazione o caratteristiche proprie - possano incidere sulla protezione delle persone e dei beni, devono includere uno studio di *sécurité publique* sui rischi dei progetti per la sicurezza.

⁵ In tal senso C.R. Jeffery, *Crime Prevention Through Environmental Design*, Beverly Hills, Sage Publications, 1971.

⁶ J.Q. Wilson and G. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows*, "The Atlantic Monthly", March 1982.

⁷ Si vedano i lavori di Paul Cozens: fra gli altri, *Sustainable Urban Development and Crime Prevention Through Environmental Design for the British City: Towards an Effective Urban Environmentalism for the 21st Century*, "Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning", vol. 19 n.2, 2002, p.129.

Il decreto attuativo del 2007 precisa, fra l'altro, che deve trattarsi di progetti relativi ad agglomerati urbani di più di centomila abitanti e concernenti superfici superiori a centomila metri quadrati. Il decreto specifica, inoltre, i contenuti del *étude de sécurité publique*, che deve includere un'analisi del contesto sociale e urbano, un'analisi dei rischi che il progetto comporta per la sicurezza pubblica, le misure proposte per quel che riguarda *l'aménagement des voies et espaces publics*, nonché - se il progetto prevede una costruzione - *l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions et l'assainissement* della costruzione stessa. Obiettivi dello studio sono: *prévenir et réduire les risques de sécurité publique* e *faciliter les missions des services de police, de gendarmerie et de secours*. Lo studio di sicurezza pubblica deve essere inviato alla *sous-commission départementale de sécurité et d'accessibilité*, presieduta dal prefetto, prima dell'inizio dei lavori di realizzazione delle vie e degli spazi pubblici. La *sous-commission* rilascia parere sullo studio: se ritiene che quest'ultimo non soddisfi le condizioni e gli obiettivi previsti dal decreto, il progetto può essere bloccato.

L'Italia ha partecipato negli ultimi anni ai consessi internazionali dedicati alle questioni della sicurezza urbana e dei suoi nessi con la gestione urbanistica e con la disciplina dell'edilizia, come il menzionato *European Forum for Urban Safety*; ma le questioni qui esaminate non hanno ricevuto sufficiente attenzione e manca una regolazione organica sul punto.

Andrebbe evidenziata la necessità di porre la sicurezza fra gli obiettivi essenziali della configurazione degli spazi urbani, la quale dovrebbe, fra l'altro, favorire la sorveglianza e l'intervento delle forze dell'ordine, potenziare l'integrazione e la presenza umana, contrastare le zone d'isolamento.

Quanto agli strumenti normativi, l'esempio francese può considerarsi un buon punto di riferimento. Più in generale, il profilo della sicurezza dovrebbe essere tenuto in adeguata considerazione in tutte le fasi di realizzazione dei progetti di sviluppo urbano: nei bandi di eventuali gare per la costruzione di opere; in appositi studi preliminari rispetto alla pianificazione territoriale; negli atti di programma; nelle fasi attuative dei piani o nelle convenzioni fra soggetti pubblici e privati; nella fase preliminare rispetto al conferimento dei permessi di costruire.

LA SICUREZZA URBANA TRA POLITICS E POLICY*

DI FABRIZIO BATTISTELLI E LIVIA FAY LUCIANETTI

Sommario - 1. Sicurezza, un concetto controverso; 2. Sicurezza urbana: la contrastata evoluzione di una politics; 3 Le policy di sicurezza urbana a Roma: un confronto tra le giunte Veltroni e la giunta Alemanno; 4. Dalla prevenzione sociale alla assicurazione. Politics e policy della sicurezza a confronto

1. Sicurezza, un concetto controverso

Sulla sicurezza si è molto discusso in questi anni, dentro e fuori i confini del nostro paese. Non si è trattato di una discussione oziosa. In Italia, in Francia, in Gran Bretagna e in altre nazioni europee la sicurezza è uno dei temi su cui si vincono e si perdono le elezioni⁸. Avendo ciò un indubbio rilievo, è urgente adottare una prospettiva analitica. A tale scopo proponiamo tre distinzioni, di metodo la prima, di merito le altre due. Innanzitutto dobbiamo distinguere tra la conoscenza in quanto attività propedeutica all'assunzione di decisioni per affrontare i problemi, dalla comunicazione politica in quanto attività di presentazione al pubblico di "soluzioni in cerca di problemi"⁹. Generando risonanze emotive e ispirando dichiarazioni retoriche e campagne di "panico morale" la comunicazione politica è efficace più per gli obiettivi di parte che consegue che per il l'effettiva gestione dei problemi che solleva.

Volendo sostituire alla retorica l'analisi, bisogna operare una seconda distinzione, questa volta tra la *politics* – come l'insieme costituito dal progetto politico, dai valori che lo ispirano, dal consenso che lo sostiene e dalla strategia che si propone di realizzarlo – e le *policy*, come specifiche applicazioni di settore di quello stesso progetto.

* Nell'ambito di un disegno di ricerca comune, F. Battistelli ha redatto i paragrafi 1 e 2; Livia Fay Lucianetti il paragrafo 3; il paragrafo 4 è stato redatto insieme.

⁸ A ciò contribuiscono potentemente i fattori costitutivi del discorso pubblico, prima fra tutti l'azione dei mass media. Indagini congiunte sull'opinione pubblica (Demos) e sul messaggio delle televisioni (Osservatorio di Pavia) mostrano che in Italia l'emergenza criminalità ha toccato l'acme sui media e nella percezione degli italiani tra l'autunno 2007 e la primavera 2008, per ridursi una volta conclusa la campagna elettorale. Cfr. I. Diamanti (a cura), *La sicurezza in Italia. Significati, immagine e realtà. Seconda indagine sulla rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza*, Bologna, Fondazione Unipolis, 2008. Secondo Itanes, invece, l'insicurezza indotta dalla criminalità – pur triplicata tra il 2006 e il 2008 (dal 3,5 al 12,8%) – sarebbe secondaria rispetto all'insicurezza economica e ad altre fonti di preoccupazione. Cfr. N. Cavazza, P. Corbetta, M. Roccato, *Il colore politico dell'insicurezza*, in Itanes, *Il ritorno di Berlusconi. Vincitori e vinti nelle elezioni del 2008*, Bologna, il Mulino, 2008.

⁹ M.D. Cohen, J.G. March, J.P. Olsen, *Persone, problemi, soluzioni e l'ambiguità dell'attinenza*, in S. Zan (a cura), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 318-334.

Iniziamo dalla dimensione della *politics*, la quale in materia di sicurezza ha un peso decisivo. Delle due funzioni intrinsecamente collegate tra loro – la prevenzione sociale e il contrasto dell’illegalità – che caratterizzano la sicurezza, la prima appare abbastanza pacifica, la seconda si configura come intrinsecamente controversa in quanto affonda le sue radici nel più politico dei terreni: l’uso della forza. A parte un ristretto manipolo di fautori “a prescindere”, la forza viene vista, alla luce tanto del senso comune quanto dell’analisi delle scienze umane (comprendendo in esse sia la sociologia sia il diritto), prevalentemente come una “preoccupazione”, necessaria ma tendenzialmente molesta. Ciò condanna il contrasto dell’illegalità mediante la forza al disinteresse sia dello studioso che dell’uomo della strada, con conseguenze negative sul controllo democratico riguardo alla sua gestione. È così che al weberiano monopolio della violenza legittima da parte dello Stato (uno dei più condivisi principi politico-giuridici della modernità) corrisponde, assai meno condivisibilmente, una produzione “monopolistica” del discorso pubblico sulla sicurezza da parte di coloro che vi sono addetti¹⁰.

A questa divisione del lavoro tra addetti e profani, se ne collega un’altra, ancora più influente, di natura ideologica: la tacita convenzione per cui la forza, essendo intrinsecamente di destra, dovrebbe essere lasciata al pensiero e alla pratica della destra. Ciò per una sorta di specializzazione simile a quella che Hegel attribuisce ai due generi, femminile e maschile, in cui è divisa l’umanità: da una parte “le anime belle”, dall’altra “i guerrieri giusti”¹¹. In questo quadro il pensiero progressista tende a prediligere per sé determinate aree dello scibile e della prassi quali appunto la prevenzione sociale, l’educazione, la cultura, etc., mentre ne lascia volentieri alla destra altre quali il contrasto della minaccia interna o esterna¹².

È pertanto evidente che, in materia di sicurezza, il primo dei problemi è il definitivo “sdoganamento” del concetto in entrambe le sue dimensioni, tanto della prevenzione quanto del contrasto. Ciò non incontra ostacoli a livello accademico, dove anche una cultura saldamente strutturata come quella giuridica ha recentemente dato prova di apertura accettando di includere nella propria analisi questo concetto, nell’innovativa versione della “sicurezza urbana”. Ne incontra invece a livello politico, dove la questione è ben altrimenti complessa. Qui il pensiero riformista deve fronteggiare una duplice offensiva: da un lato da parte della destra, che di questo concetto rivendica l’esclusiva; dall’altro da parte della sinistra radicale, che lo giudica estraneo ai valori progressisti.

¹⁰ Cfr. F. Battistelli, *La fabbrica della sicurezza*, Milano, Angeli, 2008.

¹¹ J. B. Elshtain, *Donne e guerra*, Bologna, il Mulino, 1991.

¹² Naturalmente una simile auto-esclusione non è positiva in una società democratica, nella quale tutte le culture politiche dovrebbero esercitare il diritto-dovere di formulare e sostenere attivamente il proprio punto di vista in riferimento a *qualsiasi* tema.

Non si tratta (soltanto) di polemiche strumentali. È evidente che l'individuazione delle priorità nel perseguimento di questo o quello tra i beni pubblici presenta connotati anche ideologici. Tradizionalmente è stata propria del pensiero progressista la tutela dei diritti sociali, del pensiero liberale la tutela dei diritti civili e politici, del pensiero conservatore la tutela del diritto alla sicurezza. Il punto è che una rigida specializzazione come questa, pur fondata su precise circostanze storiche, non è più valida nella società postindustriale. In essa l'inarrestabile dinamica del mercato destruttura le classi, rimescola le appartenenze sociali, ne riallinea gli interessi e i bisogni, per cui non è soltanto sulla base di processi di falsa coscienza che i problemi che un tempo erano propri dei ceti privilegiati oggi diventano problemi propri dei ceti popolari. Qui e adesso emergono con forza nuove sfide, non riducibili alla classica dicotomia destra/sinistra (si pensi per tutte all'ambiente), ovvero assumono una forma e una valenza inedita sfide antiche (come quella di cui ci stiamo occupando); così che ha sempre meno senso, di fronte ad essi, la distinzione aprioristica in problemi di destra e problemi di sinistra. Semmai, continua ad avere senso sul piano politico la distinzione (talora drastica, talora più sfumata) tra soluzioni di destra e soluzioni di sinistra ai problemi medesimi. Finita l'epoca in cui era possibile selezionare pregiudizialmente i problemi accogliendone alcuni e respingendone altri, l'interrogativo per il pensiero progressista oggi è il seguente: è possibile dare una risposta democratica a un problema come quello della sicurezza?

Sarebbe un abbaglio continuare a vedere il diritto a questo bene pubblico come una mera tutela, più o meno mascherata, dei privilegi di una élite economico-sociale, in una fase storica come l'attuale in cui l'élite stessa si dota di nuove e sofisticate tutele di natura privata, ben al di là dell'azione di prevenzione sociale e di contrasto dell'illegalità garantita dell'azione dello Stato. Quest'ultima, invece, è decisiva per la stragrande maggioranza della popolazione, la quale dipende dai poteri pubblici (in particolare a livello locale) per la qualità della vita urbana, così come dipende dalla tenuta del welfare e dall'esistenza di un mercato del lavoro non condizionato dallo sfruttamento, dalla corruzione e dall'illegalità per la propria sopravvivenza economica.

Nello stesso tempo, la piena legittimazione del tema della sicurezza e il suo definitivo accoglimento come punto qualificante dell'agenda politica del centrosinistra non devono far dimenticare la natura sistemica della questione sicurezza, costituita da un insieme complesso di aspetti. Anche in questo ambito una prospettiva riformista non può ignorare il divario economico, sociale e culturale che contraddistingue il nostro Paese. Il rischio è la sua definitiva spaccatura in due parti. Da un lato un Nord a un Centro il cui sviluppo economico e il cui tenore di vita permettono l'emersione di bisogni post-materialisti, i quali pongono all'ordine del giorno gli

obiettivi della sicurezza urbana¹³. Dall'altro un Mezzogiorno che, oppresso da deficit strutturali e dalla presenza della criminalità organizzata, non riesce a soddisfare nei cittadini i bisogni primari del lavoro e dell'incolumità personale.

Nell'affrontare questi complessi problemi il pensiero progressista continua a disporre, ancora oggi, di qualche strumento interpretativo in più. Ad esempio la consapevolezza della specificità dell'azione pubblica rispetto a quella privata. È evidente che non esiste, al contrario di quanto vanno promettendo gli "imprenditori morali" che pullulano nell'Italia di oggi, quella che gli americani chiamano la *silver bullet*, la pallottola d'argento in grado di risolvere in un colpo solo i problemi della sicurezza. Anche a tacere delle clamorose strumentalizzazioni politiche, su questo punto emergono alcuni limiti culturali della destra. In particolare l'impazienza con cui essa crede di poter applicare i meccanismi di regolazione del mercato – i cui tempi sono istantanei e la cui logica è binaria (domanda/offerta, profitti/perdite, premi/sanzioni, etc.) – a un oggetto come la sicurezza, la cui genesi multicausale comporta processi di lunga durata nella sua produzione e la cui natura politica richiede percorsi partecipati per la sua gestione.

Vi è infine la terza distinzione, la quale è piuttosto una specificazione. Rispetto al generale e consolidato concetto di sicurezza di cui abbiamo discusso le valenze ideologiche, prende sempre più piede nel discorso pubblico il concetto di sicurezza urbana. La prima novità di tale concetto riguarda la sua portata locale. L'attributo "urbana", infatti, chiama in causa la sede privilegiata della realizzazione della sicurezza (la città) e il ruolo che vi svolgono le istituzioni locali. La seconda, meno scontata, novità è rappresentata dall'ampliamento del suo significato. È così che per "sicurezza" si intende oggi non soltanto uno stato caratterizzato, in negativo, dalla semplice assenza di minacce ma anche, in positivo, uno stato in cui vengono promossi i fattori di autodeterminazione, coesione sociale, relazionalità, che sono alla base della fruizione oggettiva e soggettiva (percettiva) di tale bene. Con queste due caratterizzazioni, l'idea di sicurezza urbana, elaborata in ambiente sociologico, si è andata diffondendo in Europa e in Italia nel corso degli ultimi anni. Essa si è fatta strada nell'ambiente giuridico italiano influenzando il legislatore, il quale nel d.m. 5 agosto 2008, all'art. 1, cita espressamente concetti metagiuridici quali le "norme che regolano la vita civile", le "condizioni di vivibilità", "la coesione sociale".

A questo punto, dopo aver sottolineato l'evoluzione del concetto di sicurezza in quello di sicurezza urbana, esamineremo quest'ultima nella prospettiva della *politics* che la ispira e nella

¹³ Inglehart stabilisce un parallelo tra le società della penuria, in cui prevalgono i bisogni materialisti della sopravvivenza (tanto nell'ambito economico quanto in quello della sicurezza), e le società affluenti, in cui emergono i bisogni post-materialisti della partecipazione, dell'estetica, dell'ambiente, dell'autodeterminazione. Cfr. R. Inglehart, *La società postmoderna. Mutamento, ideologie e valori in 43 paesi*, Roma, Editori Riuniti, 1998.

prospettiva delle *policy* in cui si concreta, entrambe importanti e in delicato equilibrio tra loro. All'una e all'altra dedicheremo i prossimi due paragrafi.

2. Sicurezza urbana: la contrastata evoluzione di una *politics*

Nel recente passato del nostro Paese l'appropriazione comunicativa della questione sicurezza ad opera di una parte politica (il centrodestra) e il suo sostanziale abbandono da parte dell'altra (il centrosinistra) ha rappresentato un passaggio denso di implicazioni nello scenario politico nazionale e locale. Abbiamo accennato ai vincoli ideologici che hanno inibito alla cultura progressista una gestione efficace della comunicazione in materia di sicurezza. Qui ci limitiamo a sottolineare il paradosso per cui di sicurezza urbana hanno parlato di più gli amministratori locali che ne hanno fatta di meno, mentre ne hanno parlato di meno gli amministratori locali che ne hanno fatta di più. Buona parte dell'energia dei primi (i sindaci di centrodestra) è stata dedicata alle polemiche verso le altre istituzioni (il governo centrale) che, a detta loro, non facevano abbastanza. Diversamente, molti tra i secondi si erano già rimboccate le maniche, e per un quindicennio avevano fatto da soli molto di quello che era in loro potere fare, contemporaneamente esercitando una costante (anche se solo parzialmente fortunata) pressione nei confronti del governo centrale affinché cedesse una parte delle proprie prerogative in materia¹⁴.

Nel biennio 2007-2008, culminato nella campagna elettorale dell'aprile 2008, la disinvoltura del centrodestra in tema di sicurezza – esibita in flagrante contrasto con l'impaccio e le reticenze del centrosinistra – ha contribuito in misura rilevante alla vittoria del primo. Sotto la guida del suo leader, la Casa delle libertà è stata in grado inizialmente di raccogliere e diagnosticare il malessere di ampi strati della popolazione, successivamente di alimentarlo portandolo sino allo stato acuto, infine di risanarlo con la promessa di applicare ad esso medicine adeguate. In particolare l'on. Berlusconi ha realizzato il capolavoro comunicativo di convincere la maggioranza degli elettori non soltanto che quella della sicurezza era un'emergenza ma, addirittura, che essa era un'emergenza contingente, imputabile al lassismo mostrato da Prodi nell'anno e mezzo del suo governo¹⁵. Nel presentare il nodo sicurezza/insicurezza come il risultato di una politica errata (quella dell'avversario) il leader della Casa della libertà si è potuto giovare della fiacchezza della risposta

¹⁴ Approfonditi riferimenti alle iniziative delle giunte di centrosinistra in tema di sicurezza urbana e della dialettica tra governi locali e governo centrale sono in R. Selmini (a cura), *La sicurezza urbana*, Bologna, il Mulino, 2004. Cfr. anche C. Braccisi, R. Selmini, *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Rimini, Maggioli, 2005.

¹⁵ Pochi hanno ricordato la circostanza che la definitiva soluzione del problema sicurezza era stata garantita agli elettori dal precedente governo di centrodestra (2001-2006). Al punto 2 del "contratto con gli italiani" stipulato da Silvio Berlusconi negli studi di "Porta a Porta" l'8 maggio 2001, figurava infatti l'attuazione del "Piano per la difesa dei cittadini e la prevenzione dei reati" che prevedeva tra l'altro "l'introduzione dell'istituto del poliziotto o carabiniere o vigile di quartiere nelle città, con il risultato di una forte riduzione del numero di reati rispetto agli attuali 3 milioni". Tracciando a fine legislatura un bilancio del "contratto" come realizzato per 4/5, fonti di Forza Italia giudicavano lo specifico punto sicurezza "realizzato al 100%" (www.la-politica.net/contratto.htm). Resta da spiegare come uno stato di sicurezza compiutamente conseguito nel 2006 possa essere stato interamente vanificato un anno più tardi.

del centrosinistra, impacciato dalla resistenza esplicita o latente di alcune delle sue componenti a replicare agli attacchi, a mostrare gli interventi realizzati (innanzitutto ad opera dei governi locali) e infine a formulare proposte aggiornate. Ciò perché, presumibilmente, queste prese di posizione avrebbero comportato il pieno inserimento del punto sicurezza nell'agenda politica dell'Unione.

Ma la questione sicurezza (e il suo verso insicurezza) è davvero così recente? In realtà l'esordio nella politica italiana della questione sicurezza risale all'inizio degli anni Novanta e lo si deve agli amministratori delle regioni "rosse", i quali cominciarono a formulare specifiche *policy* in materia porgendo ascolto a una domanda che si andava propagando tra i cittadini. Ben prima di diventare un punto nell'agenda politica nazionale, infatti, la sicurezza urbana era emersa come una *issue*, con tutti i limiti cui soggiace l'azione dei movimenti sociali, in mobilitazioni spontanee promosse da segmenti della società civile. Cittadini residenti in alcuni quartieri delle grandi città del Nord-Ovest (Torino, Milano, Genova), coinvolti nelle trasformazioni sociali indotte dalla globalizzazione (processi migratori, affievolimento della socialità di territorio, speculazione edilizia e degrado urbanistico, aumento dei tassi di criminalità predatoria e maggiore visibilità dei comportamenti devianti a cominciare dal consumo e spaccio di stupefacenti) avevano iniziato a manifestare sintomi di una crescente insicurezza. Questo sentimento assumerà forme contraddittorie, in cui coabiteranno istanze di partecipazione civica e pulsioni regressive. Si andrà così da proposte di ricostruzione del tessuto urbanistico e sociale di aree degradate (come nel caso del centro di Genova), a vere e proprie spinte razziste, fondate sull'identificazione dell'immigrato come capro espiatorio del malessere urbano¹⁶.

Anche le forme espressive oscilleranno tra atteggiamenti assai differenti tra loro, da tradizionali modalità di reclamo individuale e collettivo per ottenere l'intervento degli enti locali¹⁷ e della polizia¹⁸, a modalità innovative di associazione dal basso per la riqualificazione dei quartieri, a rivendicate erosioni del monopolio pubblico della forza mediante la costituzione di "ronde" più o meno geograficamente, "comunitariamente" o partiticamente definite. Le risposte alla domanda di sicurezza espressa dai cittadini fornita ad opera dei due opposti schieramenti politici saranno significativamente differenti.

Per quanto riguarda il centrodestra, è possibile affermare che, nel nascente dibattito sulla sicurezza urbana fiorito in Italia negli anni Novanta, tale schieramento si è caratterizzato innanzitutto per la sostanziale assenza di interesse per gli aspetti teorici, fatti salvi occasionali *lip service* in favore di slogan del tipo "tolleranza zero". Se la disattenzione nei confronti di teorie e

¹⁶ A. Petrillo, *La città delle paure. Per un'archeologia dell'insicurezza urbana*, Pratola Serra, Sellino, 2003

¹⁷ M. Barbagli, *Egregio Sig. Sindaco. Lettere dei cittadini e risposte dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna, il Mulino, 1999.

¹⁸ S. Palidda, *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli, 2000.

analisi non sorprende in una parte politica che alle elucubrazioni preferisce i fatti, colpisce la scarsità di questi ultimi. In particolare nella fase iniziale, raramente l'azione di governo delle giunte di centrodestra si è concretata in atti di *policy* (da segnalare, tra le eccezioni, l'amministrazione Albertini a Milano, impegnatasi nella riqualificazione di quella rilevante articolazione della produzione di sicurezza locale che è costituita dalla polizia municipale). In genere, invece, a specifiche *policy* in ambito locale gli esponenti del centrodestra mostreranno di preferire la *politics* delle dichiarazioni, provocatorie come nel caso delle campagne anti-immigrazione e anti-islamiche della Lega, o semplicemente retoriche come nel caso della mobilitazione "localista" contro il governo di Roma guidata da Letizia Moratti¹⁹, dal 2006 sindaco di Milano.

Quanto al centrosinistra, alla domanda di sicurezza diffusa tra la popolazione delle città, la risposta fornita dai sindaci di tale schieramento era da anni diametralmente opposta, focalizzata sulle *policy* locali, sul coinvolgimento dei tradizionali attori presenti sulla scena (prefetture, forze dell'ordine) e sull'incoraggiamento all'ingresso di nuovi (comitati di quartiere, organizzazioni della cooperazione sociale, associazioni, etc.). In sintonia con cittadini-elettori di consolidata tradizione civica, dotati di capitale sociale e abituati ad affrontare i problemi comuni in una prospettiva universalistica anziché particolaristica²⁰, gli amministratori locali e i partiti progressisti nel Centro-Nord erano stati i primi ad applicare esempi di politiche integrate al nodo sicurezza/insicurezza in un'ottica di *governance* tanto *multi-level* quanto *multi-agency*, riuscendo nel risultato (inedito per l'Italia) di mettere intorno a un tavolo il sindaco e il prefetto.

A partire, infatti, dalle più avanzate esperienze di governo locale in Francia e in Gran Bretagna e ispirandosi alle teorie del "realismo criminologico di sinistra"²¹, fin dal 1992 la federazione bolognese del Partito democratico della sinistra aveva dato vita alla rivista *Sicurezza e territorio*, vero e proprio laboratorio di analisi e di proposte che intercettava e dava forma all'incipiente domanda di sicurezza che andava maturando nelle città italiane. Principi ispiratori e idee di quell'esperienza pilota verranno fatti propri dalla regione Emilia-Romagna, che nel 1994 lancerà il progetto "Città sicure" (coinvolgendo gli stessi animatori della rivista), al quale aderiranno prima un gruppo di comuni emiliani e romagnoli e successivamente, a metà degli anni Novanta, grandi comuni di tutta l'Italia come Torino, Napoli, Catania, etc. Questi e numerosi altri

¹⁹ Tale mobilitazione, che raggiunse il suo apice nella "fiaccolata per la sicurezza" organizzata a Milano il 26 marzo 2007, si era conclusa con la richiesta da parte del sindaco Moratti di "più forze dell'ordine". Successivamente al cambio di governo del 2008, tale rivendicazione di "più forze dell'ordine" (la più scontata che un governo locale possa avanzare nei confronti di quello nazionale) è scivolata via dall'agenda dei sindaci del centrodestra. Ciò, paradossalmente, mentre i tagli apportati al bilancio dell'Interno penalizzano pesantemente personale e mezzi dei corpi di polizia a competenza nazionale (Polizia di Stato, Carabinieri), così come le decurtazioni alle finanze dei comuni ridimensionano le risorse di polizie e welfare locali.

²⁰ Cfr. R.D. Putnam, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

²¹ Cfr. G. Hughes, *Il realismo criminologico di sinistra*, in Selmini, *op. cit.*, pp. 49-61; cfr. anche J. Young, *Il fallimento della criminologia, per un realismo radicale*, in "Dei delitti e delle pene", vol. IV, 3, 1986, pp. 387-415.

enti locali parteciperanno nel 1996 a Roma alla fondazione della sezione italiana del Forum europeo per la sicurezza urbana²². È poi un comune amministrato dal centrosinistra, Modena, a firmare nel 1998 il primo protocollo di intesa tra il sindaco e il prefetto. Inizia così quella “strategia della contrattualizzazione” nella cooperazione interistituzionale, il cui successivo passo saranno gli “accordi di programma” stipulati tra i presidenti delle regioni e lo stesso Ministro dell’interno²³. È infine da segnalare che, pur privilegiando il coordinamento tra i vari livelli della *governance*, non mancano da parte dei poteri locali le iniziative autonome: a prescindere da una valutazione di merito, è ancora una volta un sindaco di centrosinistra, quello di Rimini nel 1998, che emana la prima ordinanza finalizzata a regolare un fenomeno collegato alla sicurezza come la prostituzione.

Rispetto alla tempestività e trasparenza nell’adozione di *policy* locali mirate al consolidamento della sicurezza urbana e al contenimento dell’insicurezza percepita, il centrosinistra esibirà un atteggiamento contraddittorio e reticente nella elaborazione e comunicazione della *politics* nazionale. Mai affrontate in modo approfondito e costruttivo, e solo momentaneamente messe a tacere in vista delle scadenze elettorali, le differenze politiche tra i partner dell’Unione – di fatto tra l’ala riformista e l’ala radicale dell’alleanza – affiorano e implodono in quello che può ben essere definito il “catastrofico anno 2007”. Sotto l’urto delle spallate degli avversari politici e sotto l’incalzare di episodi di cronaca obiettivamente gravi ma anche esponenzialmente enfatizzati dai media, il centrosinistra viene squassato e affondato dalle polemiche.

Nulla viene risparmiato allo schieramento di governo dai suoi critici esterni e interni. Nell’estate 2007, ad esempio, l’ordinanza del sindaco di Firenze sui lavavetri suscita un’ondata di indignazione a sinistra (Bertinotti: “la severità interviene sugli ultimi”²⁴; Pecoraro Scanio: “sono liberi mafiosi, estorsori e piromani e noi ce la prendiamo coi lavavetri”²⁵) e, con sorprendente capovolgimento ideologico e stilistico, anche a destra (Moratti: “la linea dura nei confronti dell’anello debole della catena non funziona. Il problema va affrontato a monte”²⁶). L’acme polemico viene raggiunto il 31 ottobre 2007 quando, all’indomani dell’assassinio della signora Reggiani, su sollecitazioni del sindaco di Roma Veltroni il Consiglio dei ministri tramuta in decreto legge le norme sulle espulsioni contenute nel d.d.l. noto come “pacchetto Amato”. Nella difficoltà di disconoscere il significato dei provvedimenti, dal centrodestra si levano critiche sul fatto che, per

²² Cfr. C. Braccesi, *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in Selmini, *op. cit.*, pp. 261-271.

²³ Cfr. R. Selmini, *Towards Città sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy*, in “Theoretical Criminology”, vol. 9, n. 3, 2005, pp. 307-323. Contemporaneamente anche Governo e Parlamento (a maggioranza di centrosinistra) muovono i loro passi, aprendo ai sindaci dei comuni capoluogo e ai presidenti delle province i comitati provinciali per l’ordine e la sicurezza pubblica (d.lgs. n. 279/1999).

²⁴ Cfr. V. Piccolillo, *Lavavetri, è scontro aperto “Così vi accanite sugli ultimi”*, in “Corriere della sera”, 30 agosto 2007.

²⁵ Cfr. L. Milella, *“Non serve un’altra polizia” Veltroni contro i sindaci-sceriffi*, in “la Repubblica”, 8 settembre 2007.

²⁶ Cfr. red., *Moratti: lavavetri? Non si attacchino solo i più deboli*, in “Corriere della sera”, 8 settembre 2007.

adottarli, è stato necessario che un delitto così grave... venisse commesso a Roma²⁷! Ma sin nelle file del proprio governo, Prodi deve fronteggiare critiche e distinguo. In sede di Consiglio dei ministri, il titolare della solidarietà sociale Ferrero accetterà di trasformare il proprio voto contrario in astensione solo a patto che dal titolo “provvedimenti sulla sicurezza”, proposto dal Ministro dell’interno, venga eliminata l’espressione “e decoro urbano”. Per l’esponente di Rifondazione comunista, il timore è che gli strati più marginali della società possano essere stigmatizzati come coloro che mettono a repentaglio questo bene.

Includere coloro che stanno fuori, facendo stare un po’ meno bene tutti, oppure escludere facendo stare meglio coloro che stanno dentro e dunque già stanno (relativamente) bene? Questo è il dilemma del decisore e questo l’oggetto della competizione tra differenti linee politiche. Una differenza che diventa concreta passando dal cielo della *politics* alla terra delle *policy*.

3. Le policy di sicurezza urbana a Roma: un confronto tra le giunte Veltroni e la giunta Alemanno

Nel panorama nazionale, l’analisi del caso di Roma è di particolare interesse per diversi aspetti. Innanzitutto, la centralità politico-istituzionale di questa città rende i provvedimenti sviluppati nel suo territorio rilevanti per il dibattito politico nazionale. In secondo luogo, si tratta di un caso emblematico di come la *issue* sicurezza si sia rivelata decisiva nel determinare a livello locale la vittoria del centrodestra. Guidato da Gianni Alemanno, tale schieramento subentra nel 2008 dopo 15 anni di governo del centrosinistra nella capitale, in seguito alla fine anticipata della consiliatura decisa dal sindaco e neo-segretario del Partito democratico Walter Veltroni.

Un passaggio come questo rappresenta un punto di osservazione privilegiato per l’analista di politiche pubbliche che voglia studiare le dinamiche di *policy change* e testare l’importanza delle variabili di ordine politico nell’influenzarne gli esiti. Nel presente paragrafo proponiamo un confronto tra le politiche della sicurezza a Roma, praticate dalle due giunte Veltroni (2001-06; 2006-08) e dalla giunta Alemanno (2008-in corso)²⁸. Esso si focalizza sulla costruzione dell’agenda e sulle retoriche che informano le scelte di policy in prospettiva diacronica²⁹.

²⁷ R.R., *Lo Stato agisce solo se toccano Roma. E Galan guida la “ribellione” del Nord*, in “Corriere della sera”, 2 novembre 2007.

²⁸ Il confronto si basa, oltre che sull’analisi di documenti istituzionali e di articoli di stampa, su una serie di interviste a protagonisti della definizione e implementazione delle politiche di sicurezza a Roma (il responsabile dell’ufficio coordinamento delle politiche per la sicurezza e il presidente della Commissione speciale sulla sicurezza urbana del comune di Roma, funzionari comunali che hanno partecipato allo sviluppo di progetti di sicurezza urbana, l’assessore alla sicurezza della regione Lazio, l’ex assessore alla sicurezza del comune di Roma, il prefetto di Roma, ecc.). Naturalmente la diversa durata delle due esperienze di governo, quella di Veltroni e quella di Alemanno, costituisce un’asimmetria che non va mai dimenticata nel corso dell’analisi.

²⁹ J. Kingdon, nel suo *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995, teorizza il nesso esistente fra processi di definizione e selezione dei problemi nel determinare la costruzione dell’agenda con particolare riferimento ai processi di *policy change*. Quanto alle retoriche, esse vengono costruite a partire dai principali elementi analitici della *policy* (obiettivi, tipo di interventi, strumenti di *policy*); cfr. F. Fischer, *Discursive politics and*

Nella capitale, il tema della sicurezza urbana ha faticato ad imporsi nell'agenda rispetto ad altri contesti territoriali italiani (quali l'Italia centro-settentrionale descritta nel par. 2) ed è rimasto scarsamente sviluppato fino a tempi recenti. Occorrerà aspettare la crisi del 2007 e le elezioni amministrative dell'aprile 2008 perché la *issue* diventi una delle priorità della politica locale, oltre che nazionale.

Storicamente, a Roma i primi tentativi di sviluppare progetti di sicurezza urbana risalgono all'amministrazione Rutelli. Nel corso del suo secondo mandato (1997-2001) questo sindaco aveva istituito una nuova unità organizzativa (l'ufficio Roma sicura), rivolta a sviluppare interventi sperimentali di miglioramento della qualità della vita nei quartieri "sensibili"³⁰.

Sulla scia dell'esperienza di Rutelli, sotto le giunte Veltroni si era andata delineando una concezione di sicurezza partecipata, ovvero orientata al coinvolgimento della società civile, delle organizzazioni del terzo settore, di altri soggetti privati e dei municipi, con l'intenzione di coordinarne il lavoro con gli uffici centrali del comune e con la polizia municipale. Tuttavia gli obiettivi in materia di sicurezza urbana sono stati scarsamente esplicitati e, laddove presenti, hanno riguardato progetti circoscritti nel tempo e nello spazio. L'obiettivo strategico del modello "sicurezza partecipata" era quello della prevenzione sociale da conseguirsi attraverso l'inclusione di soggetti in condizioni di marginalità, quali giovani a rischio e immigrati. Le aree target degli interventi erano per lo più zone periferiche, caratterizzate da un'elevata concentrazione di popolazione immigrata e da degrado socio-economico. In concreto, i principali interventi sostenuti dalle giunte Veltroni, aventi come obiettivo la promozione della sicurezza nella città, sono stati: progetti di mediazione sociale in quartieri "sensibili" e interetnici (ad es. "Esquilino sicuro"); corsi di educazione alla legalità nelle scuole; bonifica di aree degradate (ad es. gli argini del Tevere); l'istituzione di uno sportello per le vittime di reato. Complessivamente essi hanno avuto una portata limitata: i progetti di mediazione sociale, di natura sperimentale, sono stati avviati solo in alcuni municipi e i corsi di educazione alla legalità non hanno avuto una diffusione capillare sul territorio cittadino ma hanno riguardato solo alcune scuole.

Inoltre, la definizione di questi problemi è stata sviluppata prevalentemente all'interno dell'ufficio Roma sicura e dell'assessorato di riferimento. L'assenza, nella maggioranza di centrosinistra, di una visione politica condivisa sulla sicurezza urbana ha inibito un'articolata tematizzazione del concetto ed ha frenato lo sviluppo delle relative policy.

deliberative practices, Oxford, Oxford University Press, 2003 e S. Linder, *Contending discourses in the electric and magnetic fields controversy: the social construction of EMF. Risk as a public problem*, in "Policy Sciences", n. 28, 1995, pp. 209-30.

³⁰ F. Farruggia *Prevenzione di polizia e prevenzione sociale in un quartiere periferico*, in Battistelli, *op. cit.*, pp. 95-120.

È significativo in questo senso lo scarso rilievo riservato al tema della sicurezza urbana in fondamentali documenti programmatici di scala cittadina, come il Piano regolatore sociale (Prs) e il nuovo Piano regolatore urbanistico (Prg). Sebbene nel Prs (adottato nel 2004)³¹ si auspichi un'integrazione fra le politiche sociali e altre politiche, comprese quelle della sicurezza, non vengono definiti obiettivi operativi al riguardo, mentre vengono menzionate solo alcune proposte molto circoscritte. La difficoltà sembra essere anche concettuale. Come si legge nel "documento base" del PRS³², "Tra tutti, [il bisogno di sicurezza] [...] è forse il bisogno più difficile da affrontare. In primo luogo, perché le politiche sociali non sono attrezzate in modo da coprire bisogni di questo tipo. Ma soprattutto perché il compito non può in ogni caso essere affrontato solo attraverso misure di politica sociale in senso stretto". Quanto al PRG (adottato nel 2003)³³, le linee d'indirizzo riguardano sì ambiti quali il verde, la mobilità, il patrimonio storico-culturale, etc., ma senza che si palesi un'esplicita sensibilità nei confronti del tema della sicurezza urbana³⁴.

La mancanza di un'interpretazione comune della sicurezza urbana nel centrosinistra e la conseguente difficoltà nell'identificare soluzioni condivise per i problemi ad essa collegati emerge macroscopicamente in riferimento alla "questione Rom". Sporadicamente verso la fine del primo mandato e più costantemente nel corso del secondo, il sindaco Veltroni non aveva esitato a disporre lo sgombero di alcuni campi nomadi e di edifici occupati abusivamente anche da extracomunitari³⁵. Tuttavia le operazioni, attuate dalla polizia municipale con l'ausilio dalle Forze dell'ordine, non erano state adeguatamente sostenute da azioni di assistenza, suscitando le critiche della sinistra radicale e del mondo delle associazioni. Le difficoltà non erano cessate con la firma da parte del sindaco del primo Patto per Roma sicura (18 maggio 2007), sottoscritto anche dai presidenti della regione Lazio e della provincia di Roma, dal prefetto e controfirmato dal ministro dell'Interno. Da un lato l'opinione pubblica appariva sempre più inquieta per l'atmosfera che si respirava nella

³¹ Cfr. Comune di Roma, delibera del Consiglio comunale n. 35 del 15 marzo 2004 - Adozione del primo Piano regolatore sociale della città di Roma.

³² Cfr. Comune di Roma, assessorato alle politiche sociali e alla promozione della salute, *Verso il Piano regolatore sociale della città di Roma. Documento base*, Roma, gennaio 2002.

³³ Cfr. Comune di Roma, delibera del Consiglio comunale n. 33 del 19/20 marzo 2003 - Nuovo Piano regolatore della città di Roma.

³⁴ Ciò a differenza di altri contesti nazionali (ad esempio anglo-sassoni), dove la pianificazione urbana prende in considerazione anche principi e criteri di sicurezza (si fa riferimento in particolar modo alla tradizione del *Crime prevention through environmental design* e all'approccio *Safe City*). Cfr. AA.VV., *Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi per la sicurezza. Manuale*, European Commission, DG Justice, Freedom and Security, 2008.

³⁵ Vedi in particolare le seguenti ordinanze del sindaco: n. 209 del 12 settembre 2005 - Sgombero per motivi di emergenza sanitaria di igiene e incolumità pubblica del campo sosta attrezzato di Vicolo Savini; n. 59 del 1 marzo 2006 - Sgombero per emergenza sanitaria ed igiene pubblica del Residence Roma sito in Via di Bravetta 415 Roma; n. 101 del 18 aprile 2006 - Sgombero per emergenza sanitaria ed igiene pubblica del ponte n. 11 sito al Laurentino 38, in via Marinetti; n. 34 del 21 febbraio 2007 - Sgombero per emergenza sanitaria ed igiene pubblica del ponte n. 9 sito al Laurentino 38, in Via F.T. Marinetti.

città³⁶. Dall'altro lato, il tentativo proposto nel Patto per Roma sicura di risolvere la "questione Rom" mediante la costruzione di 4 "villaggi della solidarietà" veniva affondato dalla contrarietà della stessa sinistra radicale, oltre che dallo scontento manifestato dai residenti e dalle difficoltà di individuare i siti dove collocare i villaggi³⁷. L'intensificazione degli interventi di sgombero da parte del comune di Roma, resi possibili nel 2007 dal via libera del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza ad agire senza autorizzazione nei casi di sgombero e bonifica di piccoli insediamenti³⁸, non sembra peraltro aver aumentato la popolarità dell'amministrazione Veltroni.

Passando ad Alemanno, a partire dalla campagna elettorale del 2008 (di fatto iniziata già nell'autunno dell'anno precedente), nelle prese di posizione del candidato sindaco di centrodestra si assiste a un netto mutamento nell'impostazione del tema sicurezza. Fin da subito lo sfidante e la sua coalizione individuano come proprio obiettivo strategico la rassicurazione dei cittadini. Nella comunicazione elettorale il tutto viene sintetizzato, semplificato e radicalizzato nello slogan della "tolleranza zero"³⁹. Conseguita poi la vittoria grazie alla coesione politica dell'alleanza e all'incisività della sua campagna elettorale, nella fase di governo il centrodestra lascerà cadere questa parola d'ordine "radicale", sostituendola nei documenti istituzionali (determinazioni di giunta, ordinanze, regolamenti, etc.) con i più circostanziati obiettivi della salvaguardia dell'incolumità pubblica, della tutela del decoro urbano, della lotta al degrado⁴⁰.

La priorità della rassicurazione e la centralità dei cittadini elettori come destinatari dell'azione dell'amministrazione comunale vengono esplicitati nel secondo Patto per Roma sicura, voluto da Alemanno nel luglio 2008, dove si dichiara il fine di "garantire agli abitanti di Roma il diritto alla sicurezza e alla qualità della vita urbana". Come 8 mesi dopo le elezioni riassumerà il responsabile dell'ufficio politiche di sicurezza del comune, "Roma è complessivamente una città sicura [...] Chiaramente la sicurezza è un dato reale, però ha una sua componente molto importante che è quella psicologica. Quale deve essere lo sforzo che sovrintenda all'attività di sicurezza? Fornire non

³⁶ Forte impressione era provocata da tre clamorose aggressioni ad opera di stranieri: l'omicidio, in seguito a un banale diverbio, in una stazione della metropolitana, di cui era vittima una ragazza di Fidene (26 aprile 2007), l'assassinio a scopo di rapina di un ciclista a Tor di Valle (17 agosto 2007) e la violenza mortale nei confronti della signora Reggiani (aggredata il 30 ottobre e deceduta il 1° novembre 2007).

³⁷ Si veda la conferenza stampa organizzata il 23 maggio 2007 dai capigruppo al Consiglio comunale dei Comunisti italiani, dei Verdi e di Rifondazione comunista dal titolo "Diciamo no a questi previsti 'villaggi della solidarietà' per i Rom". Cfr. anche M. Giacchetta, *Villaggi della solidarietà. Il tempo è scaduto*, in "Il Giornale", 26 agosto 2007.

³⁸ Cfr. C. Gnessi, *Sgomberato il campo nomadi di Ponte Mammolo*, in "Romanotizie", 4 dicembre 2007.

³⁹ Cfr. ad es. P.G. Brera, *Alemanno: "Tolleranza zero. La città rischia di esplodere"*, in "la Repubblica", 20 aprile 2008; red., *Rutelli-Alemanno, duello a Matrix. Ultime stoccate prima del voto*, in "la Repubblica", 25 aprile 2008.

⁴⁰ Vedi la delibera della Giunta comunale n. 300 del 24 settembre 2008 - Modifiche e integrazioni della Del. G. C. n. 621/2002 e s.m.i. "regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi" (pp.11-12), in cui vengono indicate le competenze del nuovo ufficio per il coordinamento delle politiche di sicurezza, ovvero: la programmazione e il coordinamento degli interventi per il miglioramento delle condizioni di sicurezza urbana, a difesa e salvaguardia dell'incolumità pubblica; il coordinamento degli interventi di contrasto ai fenomeni di degrado urbano, finalizzati al miglioramento della vivibilità e della coesione sociale. Nel secondo Patto per Roma sicura viene citato con insistenza il concetto di degrado. Si fa riferimento ad esempio a "degrado dei comportamenti civili", "diverse forme di degrado", "lotta al degrado", "degrado urbano", "degrado ambientale", "fenomeni di degrado", "degrado e sicurezza", etc.

solo dati e attività che migliorino il contrasto ai fatti negativi che ci sono sulla sicurezza, ma anche evidenziare quali sono le forme di contrasto alla criminalità, al degrado, in modo che il cittadino si renda conto che c'è uno sforzo, e che può partecipare a questo sforzo [...] alla fine divenendo anche lui parte e componente di questa attività di contrasto alla criminalità. Affinché si senta più sicuro e più garantito. È un fenomeno psicologico molto importante. La sicurezza ha anche questa componente che è difficilmente quantificabile ma che è sicuramente da tener presente”⁴¹.

A un anno e mezzo dall'insediamento, la giunta Alemanno ha dato vita a vari interventi e servizi. Alcuni presentano una valenza funzionale, a metà strada tra la prevenzione situazionale⁴² e l'attività di contrasto. Appartengono a questa categoria alcuni interventi quali l'istituzione della Sala sistema Roma (finalizzata a mettere in rete la videosorveglianza delle aziende municipalizzate), i controlli sui mezzi di trasporto pubblici nelle ore notturne (attraverso l'installazione di telecamere e l'organizzazione di apposite *task force*), la creazione nei municipi di sportelli sicurezza per la raccolta delle segnalazioni dei cittadini.

Invece, altri interventi (come le pattuglie miste militari/poliziotti, l'allontanamento delle prostitute dalle vie consolari e il nuovo censimento dei nomadi) presentano una valenza spiccatamente simbolica⁴³. Alcuni tratti distintivi li qualificano in questo senso.

Innanzitutto, la morfologia delle aree destinarie dei diversi interventi, la quale è puntuale anziché sistemica. Le aree target degli interventi sono luoghi circoscritti del centro storico di Roma, i campi nomadi, le strade della prostituzione, i cosiddetti “obiettivi sensibili” (stazioni periferiche della metropolitana, centri di identificazione ed espulsione per gli stranieri irregolari, ambasciate), a presidio dei quali vengono schierate le pattuglie miste.

Oltre che nello spazio, poi, le iniziative, sono circoscritte anche nel tempo. Naturalmente le ordinanze, in quanto contingibili e urgenti, hanno una durata limitata (fissata da una data di scadenza). Iniziative come il censimento dei nomadi e gli sgomberi stessi, si caratterizzano per essere attuate in breve tempo. Inoltre, gli interventi realizzati finora agiscono tendenzialmente sull'emergenza, in corrispondenza di episodi che provocano un elevato allarme sociale fra la popolazione, come nel caso dell'ordinanza anti-alcol, emanata in seguito all'aggressione di un turista nei dintorni di Campo de' Fiori.

⁴¹ Intervista al prefetto Mario Mori, responsabile dell'ufficio per il coordinamento delle politiche di sicurezza del comune di Roma, 14-01-2009.

⁴² Per misure di prevenzione situazionale si intendono quelle rivolte ad agire non sulle cause di criminalità e inciviltà ma sui loro effetti, mirando a diminuire i vantaggi del reato e ad elevarne i costi e i rischi. Cfr R. V. Clarke, *Situational crime prevention*, in M. Tonry e D. Farrington (a cura), *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995.

⁴³ Cfr. M. Edelman, *Gli usi simbolici della politica*, Napoli, Guida, 1987 (ed. or. 1964); R. E. Goodin, *Symbolic rewards: being bought off cheaply*, in “Political Studies”, vol. 25, n. 3, 1977, pp. 383-396; G. Gustafsson, *Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power*, in “Policy Sciences”, n. 15, 1983, pp. 269-287.

Infine, queste misure implicano percorsi d'azione che non necessariamente sono i più adeguati in termini operativi. Avendo come obiettivo strategico la rassicurazione, esse tendono ad agire sull'emotività delle persone, piuttosto che sui processi razionali.

Per un esempio di politiche di rassicurazione impostate dal centro destra a livello nazionale ma direttamente incidenti nell'ambito locale, si consideri il succitato caso delle pattuglie miste, formate da soldati affiancati da uno o due tra poliziotti o carabinieri e destinate alla perlustrazione mobile ovvero al presidio di punti fissi. L'obiettivo dichiarato è di sgravare di alcuni compiti le forze dell'ordine, consentendo loro di intensificare il controllo del territorio cittadino soprattutto nelle ore notturne. A questo proposito è da osservare che, senza sottovalutare l'apporto che può provenire dai militari in circostanze di emergenza, in circostanze ordinarie (quali restano quelle delle città italiane) un potenziamento degli organici dei Corpi di polizia e la contestuale razionalizzazione degli impieghi sarebbero probabilmente più efficienti e più efficaci. Tutto fa ritenere, piuttosto, che l'autentico significato delle pattuglie miste sia da rintracciare sul piano psicologico, più che su quello operativo. La forza evocativa di unità dell'esercito nelle strade – già valorizzata in una pressante emergenza nazionale come l'attacco contro lo Stato condotto dalla mafia nel 1992 – viene spesa, sul territorio della capitale come di altre città del Paese, sia per rincuorare i cittadini, sia per enfatizzare l'eccezionalità della situazione, sia infine per dimostrare che i poteri pubblici nazionali e locali non temono di ricorrere ai mezzi più drastici per fermare la criminalità.

Un altro esempio di politiche di rassicurazione è fornito dalla gestione della “questione nomadi” anch'essa frutto di un intreccio di strategie assunte a livello nazionale e locale. Nell'estate 2008, poco dopo l'insediamento della giunta Alemanno, il prefetto di Roma, in qualità di commissario straordinario di governo delegato per l'emergenza Rom, ha affidato alla Croce Rossa il censimento dei nomadi presenti nei campi della città, autorizzati e non. Avendo assunto per più aspetti le caratteristiche di un'identificazione, il censimento ha sollevato polemiche, ad esempio ad opera delle associazioni per i diritti umani, in particolare quando è stato deciso di prendere le impronte digitali a tutti i residenti nei campi, inclusi i minori. La “crisi delle impronte” ha registrato anche uno strascico istituzionale per l'opposizione del prefetto di Roma Carlo Mosca, conclusasi nel novembre 2008 con la sua sostituzione da parte del prefetto Giuseppe Pecoraro. Da ultimo le impronte sono state rilevate soltanto agli adulti e per un numero limitato di questi, in quanto numerosi abitanti dei campi se ne sono momentaneamente o definitivamente allontanati.

Successivamente l'amministrazione Alemanno ha lanciato la proposta dei campi nomadi cosiddetti attrezzati. Si prevede che le persone “in regola” che saranno sgomberate dagli insediamenti abusivi verranno ricollocate nei campi riqualificati e in due nuovi campi. Il prefetto di

Roma ha inoltre emanato un nuovo regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi della regione Lazio, che dispone il controllo sia all'interno che all'esterno dei campi ad opera della polizia locale e delle forze dell'ordine nazionali. Il piano del comune di Roma prevede il controllo "h 24", la presenza di un presidio sanitario in ciascun campo, il pagamento delle utenze da parte degli abitanti e la scolarizzazione dei minori.

Altamente simbolica è anche una policy prettamente locale (resa possibile dall'ampliamento legislativo del potere di ordinanza riconosciuto ai sindaci), ovvero la "liberazione" delle strade consolari dalla presenza di prostitute. L'emanazione di un'apposita ordinanza e l'imposizione della sua osservanza per mezzo di un massiccio intervento dei Corpi di polizia nazionali e locale hanno effettivamente rimosso dalla vista dei cittadini, almeno nelle sue manifestazioni più macroscopiche, l'attività di meretricio in pubblico. Naturalmente ciò non ha eliminato il fenomeno, limitandosi a dislocarlo altrove (ad esempio nel territorio di comuni limitrofi) o a modificarne le modalità (mediante lo spostamento dalle strade agli ambienti chiusi)⁴⁴. Va evidenziato, peraltro, che tale esito non può essere considerato un fallimento nella prospettiva fatta propria dalla giunta Alemanno. Essa infatti prescinde dalla possibilità di intervenire sugli aspetti strutturali dei fenomeni di devianza sociale, decidendo piuttosto di affrontarli in termini di decoro urbano e quindi di mero arginamento della loro invadenza fisica e visiva.

Da ricordare infine un'iniziativa che, pur di natura indubbiamente operativa, tende però ad assumere un rilevante valore simbolico: l'armamento della polizia municipale di Roma, disciplinato di recente con l'approvazione di un regolamento⁴⁵. La dotazione e il porto dell'arma sono previsti per gli appartenenti al corpo della polizia municipale quando operano in qualità di agenti di pubblica sicurezza, sulla base di una opzione volontaria e ai fini di difesa personale. I limiti principali dell'operazione sembrano risiedere soprattutto nelle caratteristiche della stessa polizia municipale in termini culturali e organizzativi. Da un lato l'istituzione è in bilico tra due modelli, quello di una polizia e quello di una burocrazia civile; dall'altro l'organizzazione territoriale con la sua articolazione in gruppi a livello municipale, crea una tendenziale sovrapposizione delle linee di comando (il sindaco e il presidente del municipio) che finisce per favorire l'autoreferenzialità della Polizia locale⁴⁶.

La tab. 1 riepiloga e raffronta tra loro le differenti variabili in cui si articolano le politiche di sicurezza urbana nelle due giunte Veltroni e nella giunta Alemanno (v. tab. 1).

⁴⁴ Secondo alcune associazioni di volontariato, l'allontanamento delle prostitute dalle strade potrebbe addirittura aggravarne le condizioni di sfruttamento e isolamento, contemporaneamente favorendo la criminalità organizzata, cfr. Associazione societàINformazione (a cura), *Rapporto sui diritti globali*, 2009.

⁴⁵ Cfr. il Regolamento dell'armamento degli appartenenti al Corpo di Polizia municipale, in possesso della qualità di agente di pubblica sicurezza (Dec. G.C. n. 68 del 24 settembre 2008).

⁴⁶ Intervista a Pietro Barrera (16 luglio 2009), già capo di gabinetto del sindaco e direttore generale del comune di Roma rispettivamente nella prima e nella seconda giunta Rutelli.

Infine, rispetto alle dichiarazioni sulle strategie ufficiali, la predisposizione degli strumenti organizzativi costituisce un elemento apparentemente meno diretto ma, nei fatti, almeno altrettanto rivelatore per ricostruire le caratteristiche delle *policy* e per evidenziare i processi di mutamento. Gli strumenti di *governance* rappresentano un efficace indicatore della visione che un'amministrazione locale elabora della sicurezza urbana (come di ogni altra *issue*). L'assetto organizzativo costruito attorno ad una tematica e il tipo di relazioni che si instaurano fra le diverse unità organizzative dell'ente aiutano a portare alla luce i processi e le strutture della *governance* infra-istituzionale.

Tab. 1. Raffronto tra alcuni elementi analitici delle politiche di sicurezza urbana a Roma nelle giunte Veltroni e nella giunta Alemanno

	GIUNTE VELTRONI	GIUNTA ALEMANNO
Obiettivo strategico	Prevenzione sociale	Rassicurazione
Destinatari	Individui e gruppi in condizioni di marginalità (giovani a rischio, immigrati, nomadi, etc.)	Cittadini
Obiettivo operativo	Integrazione/inclusione	Salvaguardia dell'incolumità pubblica, tutela del decoro urbano/lotta al degrado
Metodo di regolazione	Partecipazione	Controllo e sanzioni
Aree target	Periferie, quartieri "sensibili", aree ad elevata immigrazione	Punti critici: centro storico; campi nomadi; strade della prostituzione; stazioni metropolitana e ferrovia, CIE - centri di identificazione ed espulsione, ambasciate
Interventi	<ul style="list-style-type: none"> - Mediazione sociale - Educazione alla legalità - Riqualificazione di zone ristrette - Sportello per le vittime di reato - Sgombero di alcuni insediamenti abusivi e campi nomadi 	<p><i>Attuati</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Censimento nomadi - Allontanamento prostitute <p><i>Da attuare</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sala sistema Roma - Vigili di quartiere - Sgombero degli insediamenti abusivi - Riqualificazione dei campi nomadi in regola e programmazione di due nuovi campi - Sportelli sicurezza nei municipi - Sicurezza sulle linee periferiche del trasporto pubblico

Una conferma della rilevanza delle scelte organizzative emerge dall'operato delle diverse giunte. Nella sua prima esperienza (2001-2006), la giunta Veltroni aveva istituito, in supporto alle funzioni dell'ufficio Roma sicura, il "dipartimento XVIII – assessorato alla sicurezza", la cui

denominazione verrà modificata nel secondo mandato in “dipartimento XVIII – assessorato alle politiche giovanili, ai rapporti con le università e alla sicurezza”. Già dall’accorpamento della sicurezza con altre e parzialmente eterogenee funzioni trapela la volontà di “stemperare” la portata del tema. Inoltre, dalla nostra ricerca sono emerse la difficoltà del dipartimento nel relazionarsi con la polizia municipale (di cui l’assessore *pro tempore* aveva responsabilità amministrativa ma non gestionale) e una scarsa collaborazione con gli assessorati e i dipartimenti deputati alle politiche sociali e alle periferie, per quanto questa collaborazione fosse ritenuta necessaria e cruciale dall’assessore e dai funzionari del dipartimento stesso.

La giunta Alemanno ha invece soppresso il dipartimento XVIII, sostituendolo con un “ufficio extradipartimentale per il coordinamento delle politiche per la sicurezza” che ne rileva le materie e ne aggiunge di nuove⁴⁷. Secondo l’ex-assessore alla sicurezza dell’ultima giunta di centrosinistra, la costituzione di questo nuovo ufficio rappresenta “un ritorno a un’idea di sicurezza dove ancora è prevalente il paradigma dell’ordine pubblico”⁴⁸. A capo del nuovo ufficio viene posto l’ex generale dei Carabinieri, prefetto Mario Mori, il quale, dal canto suo, ribadisce la scelta del sindaco Alemanno di rendere “la voce sicurezza” autonoma sul piano organizzativo, scorporandola dal resto della macchina comunale e ponendo il relativo ufficio alle dirette dipendenze del sindaco, senza più l’intermediazione di un assessore⁴⁹.

Passando alla contrattualizzazione delle relazioni inter-istituzionali in tema di sicurezza, sono rilevanti i due Patti per Roma sicura. Sia il primo che il secondo Patto per Roma sicura enunciano la necessità dell’integrazione fra le strategie e fra le attività delle diverse istituzioni, come si evince da espressioni quali: “azione congiunta e sinergica”, “strategia condivisa di azioni”, “sinergie operative interistituzionali”, “circolarità delle informazioni” (Patto per Roma sicura 2007); e come “forte coordinamento”, “integrazione delle politiche di sicurezza”, “raccordo”, “interoperabilità” (Patto per Roma sicura 2008). Rispetto all’edizione precedente, peraltro, il secondo Patto per Roma sicura specifica ulteriormente gli impegni dei vari soggetti partner. Che entrambi i patti abbiano contribuito a migliorare la collaborazione inter-istituzionale sembra opinione largamente condivisa fra i protagonisti. Secondo l’assessore alla sicurezza della regione Lazio, “Noi abbiamo sperimentato, almeno fino a questo momento, un altissimo livello di collaborazione istituzionale

⁴⁷ L’ufficio è composto da tre unità organizzative: “Ricerca, informazioni ed analisi”; “Patto per Roma sicura. Degrado socio-economico e decoro urbano relativo alla sicurezza”; “Sala sistema Roma. Coordinamento delle azioni sulla sicurezza” (in via di allestimento).

⁴⁸ Intervista a Jean Leonard Touadi, ex assessore alla sicurezza, alle politiche giovanili e ai rapporti con le università del comune di Roma (12 dicembre 2008).

⁴⁹ Intervista del 14 gennaio 2009, cit. Dopo un primo tentativo subito conclusosi con la revoca della delega a un consigliere della maggioranza, nella primavera 2009 un altro consigliere comunale è stato nominato delegato alla sicurezza. Tuttavia, secondo il presidente della Commissione speciale sulla sicurezza urbana del comune di Roma Fabrizio Santori (II intervista del 30 giugno 2009), la nomina non fa venire meno la diretta responsabilità del sindaco.

[...] il livello di collaborazione fra stato, regione, provincia e comuni che c'è stato nel Lazio è stato molto molto alto, il che non è un fatto banale. Spesso si tende ad andare ciascuno per conto suo"⁵⁰.

Come sempre, gli strumenti finanziari sono un decisivo indicatore della salienza della sicurezza nell'agenda istituzionale. Per la sicurezza nella capitale, già il primo Patto per Roma sicura prevedeva l'istituzione di un fondo speciale al quale il comune di Roma partecipava con 4 milioni di euro e la regione Lazio con 11 milioni di euro su base triennale⁵¹. Tuttavia, in seguito alla fine anticipata della consiliatura il fondo speciale è venuto meno e gli impegni finanziari sono cambiati. Il sindaco Alemanno ha invece inserito per la prima volta in un documento di programmazione finanziaria della capitale, il Dpf 2009-2011, una voce dedicata alle politiche per la sicurezza e la legalità, in cui si prevede per il triennio 2009-2011 uno stanziamento di 10 milioni di euro da parte del comune al fine di dare attuazione al Patto per Roma sicura⁵².

Un altro strumento di regolazione a disposizione del sindaco è rappresentato dalla facoltà di emettere ordinanze, recentemente ampliata nel "pacchetto sicurezza" voluto dal governo Berlusconi. Da parte degli esponenti dell'attuale maggioranza capitolina le nostre interviste registrano un atteggiamento decisamente favorevole alle ordinanze, mentre i rappresentanti della giunta precedente e/o attuali membri dell'opposizione nel Consiglio comunale esprimono una valutazione più critica. Essi in particolare fanno riferimento allo spostamento degli equilibri fra prefetto e sindaco in favore di quest'ultimo, mentre altri menzionano il rischio di "derive securitarie"⁵³ fondate sull'ordine pubblico. Contemporaneamente, però, viene anche lamentato il fatto che in precedenza non erano disponibili strumenti per fronteggiare problemi con un forte impatto sulla cittadinanza come il degrado e la prostituzione. In via di fatto l'opportunità aperta dalle nuove attribuzioni dei sindaci previste dal "pacchetto sicurezza" è stata colta da Alemanno che, come altri primi cittadini italiani⁵⁴, ha emanato varie ordinanze, tra cui una anti-prostituzione (16-9-08), una contro il consumo di alcolici nel centro storico (16-01-09), un'ordinanza anti-bivacco e una anti-borsoni per contrastare il commercio abusivo (11-7-08), etc. È possibile affermare che le ordinanze agiscono su due livelli: da una parte hanno la finalità di dissuadere determinati comportamenti e si rivolgono dunque a quei gruppi o individui potenzialmente causa di

⁵⁰ Intervista all'assessore alla sicurezza della regione Lazio, Daniele Fichera (14 novembre 2008).

⁵¹ Naturalmente la regione Lazio, amministrata dal centrosinistra, continua a finanziare progetti anche con la Giunta Alemanno. Si veda il bando emanato nel 2008, finalizzato alla costituzione di un sistema integrato di sicurezza sul territorio regionale, cui hanno partecipato 18 municipi romani su 19 e 135 enti locali (v. oltre, nota 51).

⁵² Sono programmati investimenti rivolti in particolare: all'addestramento e alle dotazioni della Polizia municipale; alla realizzazione della "sala sistema Roma"; al recupero del degrado urbano; al rafforzamento della videosorveglianza; al superamento dell'emergenza nomadi; al controllo delle situazioni di illegalità nei cantieri.

⁵³ Intervista del 2 dicembre 2008 al presidente della commissione sicurezza, contrasto all'usura, integrazione sociale e lotta alla criminalità della regione Lazio, Luisa Laurelli, la quale afferma che "molti interventi di sicurezza della giunta di centrosinistra erano fondati sull'inclusione sociale e la coesione sociale. Oggi le politiche securitarie sono legate alle questioni di ordine pubblico e per niente ai diritti delle persone".

⁵⁴ Cfr. Cittalia-Anci Ricerche, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, marzo 2009.

allarme o disagi, prevedendo sanzioni in caso di inottemperanza; dall'altra svolgono funzioni simboliche di assicurazione, dirette alla cittadinanza nel suo insieme.

4. Dalla prevenzione sociale alla assicurazione. Politics e policy della sicurezza a confronto

Nei quindici anni che vanno dai primi anni Novanta alla metà del decennio successivo il tema della sicurezza ha registrato nel nostro paese una sorta di divisione del lavoro tra centrodestra e centrosinistra in tema di sicurezza descrivibile schematicamente come propensione del primo a investire di più nell'elaborazione di una strategia di coalizione a livello nazionale, e come propensione del secondo a investire di più nello sviluppo di soluzioni a livello locale. La situazione è cambiata quando, reagendo alla sconfitta subita nelle elezioni politiche del 2006, il centrodestra è riuscito a saldare a una politica nazionale fondata sull'allarme criminalità e immigrati, l'impegno a implementare politiche di assicurazione a livello locale. Invece, paralizzato dalle divisioni interne sia di natura generale sia specifiche di settore, il centrosinistra non è stato in grado di valorizzare le esperienze di *policy* realizzate in passato né di promettere una credibile e adeguata *politics* da realizzare in futuro.

Nello studio di caso che abbiamo dedicato a Roma, lo spartiacque fra i due diversi modi di definire ed attuare le politiche di sicurezza urbana è rappresentato dalle elezioni amministrative dell'aprile 2008.

La ricostruzione delle caratteristiche di tali politiche prima e dopo quella data ci consente di riannodare i due fili, quello delle *policy* con quello della *politics*. In questa prospettiva, due aspetti si rivelano particolarmente fecondi nell'illustrare la differenza tra le prime e la seconda: 1) i contenuti delle *policy*; 2) il legame esistente fra le pratiche e le retoriche che le giustificano. Se i contenuti sono indicativi dell'ideologia che li ispira, il rapporto fra pratiche e retoriche rivela la natura della relazione esistente fra "politica" e "politiche" nel dispiegarsi del processo di *policy making*.

Dai risultati della ricerca empirica emerge che il cambiamento delle politiche di sicurezza urbana che ha avuto luogo a Roma in seguito all'insediamento della giunta Alemanno è netto. A livello dei contenuti, la precedente amministrazione di centrosinistra si mostrava orientata ad interpretare la sicurezza urbana come prevenzione sociale, mentre l'attuale giunta di centrodestra propende a declinarla come assicurazione. Nel primo caso l'agenda istituzionale era rivolta a promuovere l'integrazione di gruppi sociali disagiati attraverso misure di sostegno a famiglie in aree a rischio, progetti di mediazione sociale, servizi di supporto alle vittime; l'agenda dell'attuale giunta capitolina, invece, si conferma ispirata all'obiettivo strategico della assicurazione, secondo

i canoni della “*reassurance policing agenda*”⁵⁵, che vede nella polizia la soluzione non solo alla minaccia della criminalità ma anche alla percezione di insicurezza e alla paura dei cittadini.

Ad una più attenta lettura degli elementi costitutivi delle *policy* (obiettivi, misure, strumenti, etc.) emergono tuttavia alcune contraddizioni che vale la pena evidenziare, sia per l’interesse analitico che rivestono, sia per le implicazioni politiche che ne scaturiscono.

Facendo riferimento alle due amministrazioni Veltroni, si osserva in primo luogo uno scarto nell’implementazione: all’individuazione dell’obiettivo strategico della prevenzione sociale, così come dell’obiettivo operativo dell’integrazione e dell’inclusione degli strati sociali marginali, non sono seguiti adeguati investimenti di risorse (finanziarie, organizzative, etc.). Tali circostanze hanno di fatto impedito un effettivo sviluppo delle *policy*, le quali si sono fermate ad uno stadio di sperimentazione.

Significativa anche la discrepanza fra gli obiettivi di inclusione e integrazione ed alcune azioni intraprese. Tale discrepanza si rileva soprattutto nel secondo mandato durante il quale, come si è visto, Veltroni si fa promotore di un rilevante numero di sgomberi di campi nomadi e di edifici occupati abusivamente. Le logiche sottostanti a questi interventi sono in contrasto con le retoriche dell’inclusione e della partecipazione pur ampiamente utilizzate dalle giunte di centro-sinistra, in relazione sia alla *issue* della sicurezza sia ad altre; il richiamo alla partecipazione, infatti, appare un elemento ricorrente dell’agenda veltroniana, associato in particolare alle politiche economiche e urbanistiche. Per mancanza di coesione politica in seno alla maggioranza, alla *pars destruens* degli sgomberi non segue quella che ben potrebbe definirsi la *pars construens*, rappresentata dai villaggi della solidarietà e da altri provvedimenti analoghi. È a partire da questi ultimi che si sarebbero dovute sviluppare azioni inclusive nei confronti della popolazione nomade, quantomeno in funzione di prevenzione di “possibili occasioni di tensione sociale”⁵⁶.

Il consenso sulle ragioni d’essere e sulle modalità di attuazione della *policy* di sicurezza urbana non è mancato, invece, alla giunta Alemanno, la quale sta dimostrando compattezza nell’impostare il discorso sulla sicurezza/insicurezza e sui relativi interventi.

In generale, va notato che nelle strategie del sindaco di centrodestra sono gli obiettivi di rassicurazione stessi che inducono le *policy* ad assumere la forma di politiche simboliche. Si pensi agli interventi attuati finora, come le pattuglie di militari a presidio di obiettivi sensibili, il censimento della popolazione nomade e l’emanazione delle ordinanze, a cominciare da quella anti-prostituzione. Naturalmente la natura simbolica di determinate politiche non esclude la determinazione di conseguenze tangibili, nel momento in cui vengono dispiegate risorse per la loro

⁵⁵ Cfr. A. Crawford, *Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security*, in “Theoretical criminology”, vol. 10, n. 4, 2006, pp. 449-479.

⁵⁶ Patto per Roma sicura 2007, p. 4.

realizzazione e nella misura in cui esse conseguono l'obiettivo di persuadere l'opinione pubblica "che si sta facendo qualcosa".

Tuttavia, un divario fra obiettivi dichiarati e azioni in corso d'opera si registra anche nel caso della giunta Alemanno. Emblematica, ancora una volta, la "questione Rom". Oltre al graduale smantellamento degli insediamenti abusivi esistenti e alla riqualificazione dei campi in regola, l'attuale "piano nomadi" concordato da sindaco e prefetto prevede anche due nuovi "campi attrezzati", alla cui costruzione sarebbero invitati a partecipare gli stessi nomadi destinati ad abitarli. Il paradosso che ne emerge è evidente anche a prescindere dall'effettivo esito del piano: il nuovo sindaco, che dall'opposizione criticava come un inutile spreco di risorse la costruzione dei campi, ora che si trova al governo della città afferma di volerli costruire. Se ciò accadrà, il sindaco di centrodestra finirà per realizzare quanto non avrebbe voluto, che è poi quanto il sindaco di centrosinistra avrebbe voluto realizzare ma non ha potuto.

In conclusione, un certo divario fra retoriche e pratiche è rinvenibile presso entrambe le giunte. Come osserva Crawford, analogamente e in misura anche maggiore di altre, le *policy* della sicurezza, essendo influenzate dai singoli eventi, dalla loro presentazione mediatica e dalle percezioni dell'opinione pubblica, appaiono particolarmente esposte all'opportunismo politico⁵⁷. Un limite comune nell'agenda istituzionale delle due giunte è l'assenza di un approccio integrato, che coniughi obiettivi di prevenzione a obiettivi di rassicurazione dei cittadini e di contrasto dell'illegalità: mentre è su tale integrazione che si fonda il concetto stesso di sicurezza urbana.

Non è da trascurare, infine, il contesto multilivello in cui prende corpo la *governance*. Nella capitale esso agisce in parte nel senso di radicalizzare, in parte in quello di attenuare l'iperpoliticizzazione del concetto della sicurezza. Da un lato l'attuale consonanza politica del governo comunale con il governo nazionale ispira al primo l'adozione di misure, consentite dalle nuove norme in tema di sicurezza, spiccatamente distintive delle *politics-policy* di centrodestra. Dall'altro, la sussistenza di un radicato pluralismo al livello sub-comunale (ben 11 dei 19 municipi romani sono tuttora amministrati dal centrosinistra) costituisce di per sé un non trascurabile bilanciamento nelle politiche di settore. È così che, ad esempio, la maggioranza dei progetti presentati dai municipi e finanziati dalla regione Lazio sono imperniati sulla prevenzione strutturale, finalizzata a incidere sui fattori sociali della devianza, anziché sulla prevenzione situazionale, finalizzata a impedire atti di illegalità e inciviltà⁵⁸.

⁵⁷ Cfr. A. Crawford, *Situating crime prevention policies in comparative perspective: policy travels, transfer and translation*, in A. Crawford (a cura), *Crime prevention policies in comparative perspective*, Cullompton, Willan Publishing, 2009, pp. 1-36.

⁵⁸ Cfr. F. Battistelli, *La sicurezza urbana tra prevenzione strutturale e prevenzione situazionale: il caso degli Enti locali del Lazio*, relazione alla IV Conferenza regionale sulla sicurezza della Regione Marche, Jesi, 2 dicembre 2009.

La nostra ricognizione ha avuto come obiettivo porre a confronto, con pari criticità e comune impiego degli strumenti della verifica empirica, due modelli di *politics* e *policy* reciprocamente alternativi. Al di là di alcune convergenze e sovrapposizioni proprie di una società come quella attuale, sempre più complessa e frastagliata, questi due modelli continuano ad essere intrinsecamente differenti in quanto ispirati a due differenti visioni del mondo. Mentre è doveroso per l'osservatore cercare di mantenere i bilanci dei fatti autonomi da tali visioni, è prevedibile e legittimo che i decisori ispirino all'una ovvero all'altra le proprie proposte, decisioni e, eventualmente, realizzazioni.

Bibliografia

- Amendola, G. (2003), *Paure in città; strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana*, Napoli, Liguori.
- Atti del Convegno “La sicurezza nella progettazione urbana”, Bologna, 2000.
- Augè, M. (1993), *Non luoghi. Introduzione a un’antropologia della surmodernità*, Milano, Eleuthera.
- Barbagli, M. (1999), *Egregio Sig. sindaco. Lettere dei cittadini e risposte dell’istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna, Il Mulino.
- Battistelli, F. (2008), *La fabbrica della sicurezza*, Milano, Angeli.
- Battistelli, F. – Paci, M. (2008), *Sicurezza e insicurezza nella società contemporanea*, in “Sociologia e ricerca sociale”, XXIX, n. 85, pp. 5-21.
- Blakely, E.J. - Snyder, M.G. (1997), *Fortress America: Gated Communities in the United States*, Washington, Brookings Institution Press.
- Braccesi, C. (2004), “Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana”, in Selmini 2004a, pp. 261-271.
- Castel, R. (2004), *L’insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi.
- Cohen, M.D. – March, J.G. – Olsen, J.P. (1988), “Persone, problemi, soluzioni e l’ambiguità dell’attinenza”, in S. Zan (a cura), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino, pp. 318-334.
- Davis, M. (1999), *Città di quarzo. Indagine sul futuro a Los Angeles, Londra e New York*, Roma, Manifestolibri.
- Diamanti, I. (a cura) (2008), *La sicurezza in Italia. Significati, immagine e realtà. Seconda indagine sulla rappresentazione sociale e mediatica della sicurezza*, Bologna, Fondazione Unipolis.
- Elshtain, J.B. (1991), *Donne e guerra*, Bologna, il Mulino
- Ferrajoli, L. (1996), “Il sotto-sistema penale di polizia”, in *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma, Laterza, pp. 795-843.
- Forni, E. (2002), *La città di Batman: bambini, conflitti, sicurezza urbana*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Hughes, G. (2004), “Il realismo criminologico di sinistra”, in Selmini, 2004a, pp. 49-61.
- Jacobs, J. (2000), *Vita e morte delle grandi città. saggio sulle metropoli americane*, Torino, Comunità.

- Low, S. (2001), *The Edge and the Center. Gated Communities and the Discourse of Urban Fear*, in "American Anthropologist", 103, 1, pp. 45-58.
- Marshall, T.M. (1964), *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet.
- Mela, A. (2003) (a cura), *La città ansiogena. Le cronache e i luoghi dell'insicurezza urbana a Torino*, Napoli, Liguori.
- Palidda, S. (2000), *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli.
- Paloscia, A. - Sgalla, R. (2007), *113. storia del numero che ha garantito a tutti il soccorso pubblico*, Roma, Laurus Robuffo.
- Petrillo, A. (2003), *La città delle paure. Per un'archeologia dell'insicurezza urbana*, Pratola Serra, Sellino.
- Putnam, R.D. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- Selmini, R. (2004a) (a cura), *La sicurezza urbana*, Bologna, il Mulino.
- Selmini, R. (2004b), "Introduzione", in Selmini 2004a, pp. 37-47.
- Selmini, R. - Martin, L. (2000), "Le politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane. 1994-1999", in *Sesto Rapporto Annuale*, Seconda parte, *Quaderni di città sicure*, n. 20, maggio-giugno, Regione Emilia-Romagna.

SICUREZZA E ORDINAMENTO REGIONALE: UNA ANALISI COMPARATA DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

DI ANGELA MUSUMECI

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 legge regionale 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, si segnala il caso della legge regionale della Calabria 10 gennaio 2007, n. 5, "Promozione del sistema integrato di sicurezza", la quale, per titoli e definizioni, è stata abbondantemente "modellata" sulla legge regionale del Piemonte 23 marzo 2004, n. 6, successivamente abrogata. Inoltre, nella stessa legge calabrese un errore materiale all'articolo 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 legge regionale 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 si porta 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’articolo 117 della Costituzione, 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’articolo 117 della Costituzione, 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’articolo 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, etc., 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 legge regionale dell'Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n.24, "Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato della sicurezza", dove all'articolo 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 articolo 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'articolo 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'articolo 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 legge regionale 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 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'articolo 118 della 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 legge regionale dell’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'articolo 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. 15/2001) 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), etc., 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 allorquando 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*) della Costituzione, 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'istallazione 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 incentrate 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, della Costituzione, 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 pubblica", contenuta nella legge 15 luglio 2009, n. 94, approvata in via definitiva dal Senato il 2 luglio 2009, dopo la posizione di tre questioni di fiducia da parte del governo. 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'articolo 118, comma 3, della Costituzione, 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 legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2003 che le prevede all'articolo 3, per poi disciplinarne le modalità di impiego al successivo articolo 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'articolo 8 legge regionale n. 24/2003 dell'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'articolo 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'articolo 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'articolo 8, comma 1, della legge regionale 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'articolo 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 articolo 54 del Tuel*, in “www.regione.emilia-romagna.it”.

L'ESPERIENZA DEI "PATTI PER LA SICUREZZA" NEL BIENNIO 2007-2008

DI VINCENZO ANTONELLI

1. Introduzione

Il ricorso allo strumento pattizio da parte delle amministrazioni operanti ai diversi livelli di governo per garantire la sicurezza delle comunità locali segna il punto di incontro tra la crescente dimensione anche locale della sicurezza e la necessità di coordinare ed integrare le politiche dei diversi attori pubblici.

Tra le norme che hanno contribuito a far emergere il carattere anche locale della sicurezza sono da annoverare le disposizioni che hanno provveduto al trasferimento di funzioni amministrative statali verso gli enti territoriali. Si tratta degli articoli 18 e 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e degli articoli 158-164 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Se per il provvedimento del 1977 le funzioni amministrative relative alla materia "polizia locale urbana e rurale" concernono le attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali, per il decreto legislativo del 1998 le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale comprendono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

L'attribuzione alle istituzioni locali di maggior compiti in materia di sicurezza è stata accompagnata, sin dai primi anni '80, dalla previsione di forme di collaborazione strutturale ed operativa tra le amministrazioni territoriali e quelle statali.

2. La collaborazione operativa e strutturale

Inizialmente la collaborazione ha avuto ad oggetto le attività svolte dai corpi di polizia locale e dalle forze di polizia statali. Se l'articolo 15 della legge n. 121 del 1981 ha stabilito che le autorità provinciali di pubblica sicurezza, ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica e della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva, possono sollecitare la collaborazione delle amministrazioni locali e mantenere rapporti con i sindaci dei comuni, l'articolo 3 della legge n. 65 del 1986 ha previsto una

possibile collaborazione della polizia municipale con le forze di polizia dello Stato, previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità.

Allo stesso tempo si è inteso valorizzare la collaborazione “strutturale” attraverso l’integrazione della composizione del comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica. Sebbene definito organo di consulenza del prefetto, il comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica costituisce a livello locale la sede privilegiata per il confronto e il coordinamento tra i diversi attori istituzionali (art. 20, l. 121 del 1981).

Con il decreto legislativo n. 279 del 1999 la partecipazione al comitato è stata estesa al sindaco del comune del capoluogo e al presidente della provincia, nonché ai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali. Inoltre, è stata introdotta la possibilità che il comitato sia convocato quando lo richieda il sindaco del comune capoluogo di provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni e conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell’ordine e della sicurezza pubblica in ambito comunale.

3. Gli strumenti pattizi

Risale ai primi anni ‘90 l’introduzione di una specifica disciplina degli strumenti pattizi per il governo della sicurezza locale. L’articolo 12, comma 8, del decreto legge n. 152 del 1991, convertito in legge n. 203 del 1991, ha riconosciuto la possibilità di realizzare a livello provinciale secondo le direttive emanate dal Ministro dell’interno piani coordinati di controllo del territorio da attuarsi a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi provinciali dell’Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, ai quali possono partecipare, previa richiesta al sindaco, contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale.

Alla logica della collaborazione rispondono anche gli specifici protocolli di intesa che, stipulati con gli organi istituzionalmente preposti alla tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica, possono accompagnarsi, secondo la deliberazione Cipe del 21 marzo 1997, senza oneri a carico della finanza di patto ai patti territoriali e ai contratti d’area, al fine di conseguire gli obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza.

Protocolli d’intesa ed accordi che il Ministro dell’interno, a norma dell’articolo 7 del Dpcm 12 settembre 2000, può promuovere nell’ambito delle iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello stato, le regioni e le amministrazioni locali, per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano.

La necessità di garantire un coordinamento delle molteplici e variegate iniziative che si sono susseguite nel tempo ha spinto il legislatore ad estendere l'utilizzo dei piani coordinati di controllo del territorio anche ai maggiori centri urbani, e a prevedere che gli stessi possono essere attivati nell'ambito di specifiche intese con i sindaci (art. 17, comma 1, l. 128/2001). Di recente la legge n. 125 del 2008 ha previsto che i piani coordinati di controllo del territorio possono realizzarsi anche per specifiche esigenze dei comuni diversi da quelli dei maggiori centri urbani, determinando i rapporti di reciproca collaborazione fra i contingenti di personale della polizia municipale e provinciale e gli organi di Polizia dello Stato.

Inoltre, con la stipula di appositi protocolli di intesa tra comuni e prefetture possono essere stabilite le modalità con le quali gli appartenenti alle forze dell'ordine possono prestare assistenza a soggetti portatori di handicap, persone anziane o altrimenti impediti qualora siano vittime di reati (art. 17, comma 2, l. 128/2001).

Il descritto quadro normativo ha alimentato un crescente utilizzo a livello locale degli strumenti consensuali, in particolare dei protocolli d'intesa e dei patti. Dopo il primo protocollo d'intesa relativo alla città di Modena del 1998, ne sono stati sottoscritti fino al 2006 oltre 250. I protocolli d'intesa hanno avuto ad oggetto soprattutto la sicurezza di singole città e sono stati stipulati dai prefetti e dai rappresentanti delle comunità locali (sindaci, presidenti di provincia, presidenti di regione). A questi bisogna aggiungere gli oltre 60 protocolli di legalità, strumenti di sicurezza partecipata utilizzati soprattutto nel Mezzogiorno, primariamente finalizzati a prevenire l'ingerenza della criminalità organizzata nelle attività produttive.

I primi patti per la sicurezza sono stati stipulati nel 1997: essi prevedevano forme di collaborazione tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali nel campo della sicurezza e della tutela della legalità. Nel 2006 risultavano essere stati attivati circa 400 strumenti pattizi con varia denominazione e in molti casi non riconducibili ad un modello unitario.

4. Gli accordi interistituzionali

All'occasionalità e alla specificità che caratterizzano le molteplici esperienze negoziali e partecipate di governo della sicurezza locale ha fatto seguito il tentativo di "formalizzare" sul piano generale le relazioni interistituzionali in materia di sicurezza, tentativo esperito con l'articolo 7 del Dpcm 12 settembre 2000, che, nell'ambito di un provvedimento diretto all'individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa, ha individuato nella Conferenza unificata la sede nella quale promuovere, sentito il Ministro dell'interno o su sua proposta, uno o più accordi tra governo, regioni, province, comuni e comunità

montane, per lo svolgimento in forma coordinata delle attività di rispettiva competenza volte al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini.

La disposizione, rimasta inattuata, prevedeva la possibilità di realizzare specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, oltre ad interventi di riduzione dei danni e all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità.

5. La collaborazione tra Stato e Regioni

Forme di collaborazione si sono diffuse nel tempo anche nell'ambito dei rapporti bilaterali tra Stato e regioni, in particolare attraverso l'attivazione delle conferenze regionali delle autorità di pubblica sicurezza - organismi non previsti espressamente da disposizioni di legge, ma istituiti con provvedimenti del Ministro dell'interno -, e la stipula di appositi strumenti negoziali, quali accordi o protocolli in materia di sicurezza (tab. 1) e accordi di programma-quadro "sicurezza per lo sviluppo" (tab. 2).

Tab. 1. Accordi in materia di sicurezza

Emilia-Romagna	2 maggio 2001
Lazio	2 maggio 2002
Toscana	5 novembre 2002
Veneto	19 dicembre 2002
Marche	14 ottobre 2003

Fonte: Ministero dell'interno

Tab. 2. Accordi di programma-quadro sicurezza per lo sviluppo

Sardegna	4 aprile 2003
Campania	25 luglio 2003
Calabria	26 settembre 2003
Puglia	29 settembre 2003
Sicilia	30 settembre 2003
Lombardia	28 maggio 2004
Molise *	29 settembre 2004
Basilicata	14 ottobre 2004

Fonte: Ministero dell'interno, Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

* *L'accordo fa parte integrante del Programma pluriennale d'interventi per la ripresa produttiva nel territorio della regione Molise approvato dal CIPE con la delibera n. 32 del 29 settembre 2004.*

6. La giurisprudenza della Corte costituzionale

La tendenza del legislatore ad introdurre forme di collaborazione e di coordinamento in materia di sicurezza locale trova avvallo in alcune pronunce della Corte costituzionale, la quale espressamente ha auspicato lo sviluppo «di forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, sulla falsariga di quanto ad esempio prevede il Dpcm 12 settembre 2000, il cui articolo 7, comma 3, in relazione al comma 1, dispone che il Ministro dell'interno promuove "le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione" tra organi dello Stato e regioni in tema di "sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini"». Si tratta di forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgendo compiti e attribuzioni di organi dello Stato «non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati» (Corte cost. 7 maggio 2004, n. 134).

Successivamente la Corte, richiamando una precedente decisione, ha ribadito che «nella prospettiva di una completa ed articolata attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e locali ed istituzioni statali non può escludersi "che l'ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica" (v. Corte cost., 13 marzo 2001, n. 55), volte a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio» (Corte cost. 17 marzo 2006, n. 105). L'attivazione di queste forme di collaborazione, non solo può trovare fondamento nella legislazione statale o in accordi tra gli enti interessati, ma «necessariamente presuppone la possibilità, in capo all'ente locale, di apprezzamento - attraverso l'attività di rilevazione, di studio e di ricerca applicata - delle situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale, alla luce delle peculiarità dei dati e delle condizioni che esso offre» (Corte cost. 17 marzo 2006, n. 105).

7. La nuova stagione per i patti

Una nuova stagione per gli strumenti pattizi prende avvio con l'adozione dell'articolo 1 comma 439 della legge n. 296 del 2006, nel quale si prevede la possibilità per le regioni ed enti locali di contribuire, anche finanziariamente, alla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini. La collaborazione è regolata in base a convenzioni, stipulate dal Ministro dell'interno e, per sua delega, dai prefetti con le regioni e gli enti locali, che prevedono la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali.

Come chiarito da una circolare del Ministero dell'interno del 19 novembre 2007, il "Patto" siglato tra il Ministro e i rappresentanti delle amministrazioni locali costituisce il quadro complessivo degli interventi concordati per l'incremento dei servizi di sicurezza, mentre la "convenzione" è attuativa del Patto per la parte concernente gli interventi da realizzare con gli apporti finanziari degli enti locali. La convenzione deve prevedere anche i tempi e le modalità di versamento delle contribuzioni da parte degli enti locali, le quali possono confluire in una contabilità speciale da attivare presso le prefetture.

Il vantaggio per lo Stato di poter usufruire dell'aiuto finanziario degli enti locali per incrementare le forze e l'attività di polizia in ambito locale secondo programmi "non ordinari", venendo così incontro alle richieste di tutela e di sicurezza della cittadinanza, e la possibilità per gli enti locali di poter partecipare alla formazione e all'attuazione delle politiche integrate per la sicurezza del territorio sono, dunque, alla base della diffusione del nuovo istituto consensuale.

La disposizione contenuta nella legge finanziaria per l'anno 2007 era stata anticipata dal "Patto per la sicurezza di Napoli e provincia", stipulato il 3 novembre 2006, che si proponeva di garantire la sicurezza dei cittadini in modo duraturo e permanente, di introdurre un controllo capillare e integrato del territorio, di dare nuovo impulso al contrasto della criminalità organizzata, di sviluppare la cultura della legalità. Per raggiungere gli obiettivi sopraindicati il Patto puntava su misure strutturali e non temporanee, quali il rafforzamento e riorganizzazione permanente dell'attività di controllo del territorio e di quella investigativa da parte dello Stato, una maggiore collaborazione tra tutte le istituzioni interessate, anche a livello finanziario, la realizzazione di progetti di qualificazione urbana, dall'illuminazione alla videosorveglianza da parte del Comune, la riqualificazione e il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata attraverso un programma alimentato con fondi del Ministero dell'interno e della regione. Il costante monitoraggio e la verifica degli impegni assunti dai contraenti il Patto era rimessa alla responsabilità del prefetto di Napoli, il quale era anche titolare dei relativi poteri di stimolo e di intervento per il migliore conseguimento degli stessi. Inoltre, era prevista una verifica semestrale sullo stato di attuazione del Patto e la possibilità di valutare un suo possibile adeguamento con nuove misure.

Successivamente all'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 439, della legge n. 296 del 2006 vengono sottoscritti il "Patto Calabria sicura" tra il Ministero dell'interno, la regione Calabria e le province di Reggio Calabria e Catanzaro, e il "Protocollo d'intesa in materia di politiche integrate di sicurezza urbana" tra il Ministero dell'interno e la regione autonoma Friuli Venezia Giulia.

La disposizione statale introdotta nel 2006 è alla base del "Patto Calabria sicura" del 16 febbraio 2007 con il quale il Ministero dell'interno e gli enti territoriali si sono impegnati rispettivamente a rafforzare i dispositivi di prevenzione e contrasto sul territorio, a finanziare le

iniziative finalizzate ad intensificare le attività di controllo del territorio, a supportare le esigenze degli uffici giudiziari, ad implementare il complessivo sistema di video sorveglianza.

Non richiama espressamente la disposizione della legge finanziaria per il 2007 il Protocollo d'intesa del 27 marzo 2007 tra il Ministero dell'interno e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, che costituisce lo sviluppo dell'Intesa istituzionale di programma stipulata il 9 maggio 2001, diretta a disegnare il quadro di riferimento degli atti di programmazione negoziata che interessano il territorio del Friuli Venezia Giulia. Il Protocollo d'intesa ha ad oggetto l'individuazione dei progetti di sicurezza integrata che il Ministero dell'interno e la Regione Friuli Venezia Giulia si impegnano a realizzare, nel rispetto della normativa vigente e nei limiti delle proprie attribuzioni, progetti da attuare con la collaborazione degli enti locali nel settore della sicurezza urbana e nel quadro della cooperazione operativa tra le Forze di polizia e i Corpi di polizia municipale e provinciale.

Il 16 marzo 2009 è stato sottoscritto il secondo protocollo d'intesa "Sicurezza urbana e territoriale nella Regione del Veneto" tra il Ministro dell'interno e la Regione Veneto che prevede la realizzazione di progetti di sicurezza integrata, con la collaborazione degli enti locali, in linea di continuità con gli obiettivi del primo Protocollo d'intesa in materia di sicurezza urbana e territoriale stipulato nel dicembre 2002 e concluso nel dicembre 2005, e l'impegno della Regione Veneto ad attivare apposite forme di contribuzione logistica, strumentale o finanziaria da destinarsi all'attuazione dei programmi previsti, ai sensi dell'articolo 1, comma 439, della legge n. 296 del 2006.

8. Il "patto per la sicurezza" tra il Ministro dell'interno e l'ANCI

La necessità di definire in via generale e in maniera coordinata linee d'intervento volte ad assicurare un più elevato livello di risposta alla domanda di sicurezza e a costituire la cornice di riferimento per specifiche intese in sede locale mediante le stipula di patti per la sicurezza è alla base dell'intesa stipulata il 20 marzo 2007 tra il Ministro dell'interno e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

Il patto muove dalla consapevolezza del manifestarsi della dimensione "urbana" dei problemi riguardanti la sicurezza, riconducibili non più soltanto ai fenomeni di criminalità organizzata, ma anche a quelli di criminalità diffusa incidenti sul territorio, e allo stesso tempo dalla necessità di assicurare sistemi di governo della sicurezza urbana che sappiano affiancare ai tradizionali interventi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica iniziative capaci di migliorare la vivibilità del territorio e la qualità della vita, coniugando prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione. Le risposte a queste nuove esigenze vengono affidate ai "patti per la sicurezza" che dovrebbero rappresentare "un nuovo modello operativo capace di favorire la

collaborazione tra le Parti con la definizione strategica e condivisa di linee sinergiche di azione”, e di realizzare politiche integrate di sicurezza.

In particolare, oltre all’attuazione delle forme di collaborazione logistica, strumentale e finanziaria tra Stato ed Enti locali previste dall’articolo 1, comma 439, legge Finanziaria per l’anno 2007, le parti si impegnavano ad attuare specifiche azioni d’intervento nell’ambito di una collaborazione prevalentemente “operativa”, promuovendo l’organizzazione di “pattuglie miste”, la realizzazione di forme d’interoperabilità tra le Sale Operative delle Forze di Polizia e quelle delle Polizie Municipali, nonché una più stretta e proficua collaborazione tra i sistemi informativi del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e quelli delle Autorità locali.

Alla collaborazione di carattere “strutturale” può essere ricondotta la promozione di un più proficuo e sinergico rapporto di collaborazione tra i prefetti ed i sindaci finalizzato ad assicurare un più intenso ed integrato processo conoscitivo delle problematiche emergenti sul territorio, anche attraverso l’attivazione di “Sessioni itineranti” del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, ovvero “Sessioni propedeutiche” dello stesso, nonché l’attivazione di uno specifico gruppo di lavoro per l’elaborazione di proposte per riforme ordinamentali in materia di sicurezza urbana.

Tra gli interventi finalizzati al miglioramento delle condizioni di vivibilità delle realtà locali possiamo annoverare l’attivazione da parte dei soggetti istituzionali di iniziative organiche ed integrate di prevenzione sociale mirate, in relazione alla specificità dei contesti territoriali, alla riqualificazione del tessuto urbano, al recupero del degrado ambientale e delle situazioni di disagio sociale; la promozione e potenziamento di apparati di videosorveglianza; la previsione di integrate strategie di intervento per la qualificazione e il miglioramento del controllo sul territorio da parte delle Polizie locali, sia mediante la polizia annonaria, urbanistica e stradale, che attraverso il rafforzamento delle verifiche di polizia amministrativa, con il controllo dei locali di pubblico spettacolo e dei pubblici esercizio in genere. Si tratta di interventi da sostenere con la promozione di adeguate iniziative per il reclutamento, la formazione l’aggiornamento professionale del personale dei Corpi di Polizia Municipale e di altri operatori della sicurezza.

Infine, il patto ha previsto la possibilità di svolgere verifiche annuali per eventuali integrazioni e modifiche.

Il patto tenta di mettere a regime le molteplici forme di collaborazione proposte dal legislatore e sperimentate dagli attori pubblici. Oltre ad incentivare l’utilizzo delle forme di cooperazione introdotte dalla legge finanziaria per il 2007, si ribadisce la possibilità di procedere all’elaborazione di patti d’area e di protocolli territoriali.

Al patto siglato tra il Ministro dell'interno e dall'ANCI si accompagna un accordo tra il Ministro dell'interno e i sindaci delle aree metropolitane (Roma, Bologna, Catania, Milano, Torino, Genova, Firenze, Bari, Napoli; Palermo, Cagliari), al fine di definire patti per la sicurezza con ogni città metropolitana che prevedano, da parte di tutti i contraenti, risorse finanziarie e organizzative adeguate, e di avviare un gruppo di lavoro con il compito di definire innovazioni legislative e normative che definiscano nuovi strumenti per contrastare, nelle città, i fenomeni di disagio e degrado.

9. I patti per la sicurezza nei piccoli comuni

La considerazione che nelle realtà urbane di piccole dimensioni il tema della sicurezza va declinato in modo specifico e peculiare in quanto legato spesso a fenomeni di marginalità sociale, criminalità e micro-criminalità che incidono sulle fasce più deboli della popolazione e che richiedono diversificate misure di prevenzione, controllo e repressione, nonché l'estensione ad opera del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", della previsione di "piani coordinati di controllo" di cui alla legge 128 del 2001, anche ai piccoli Comuni, sono alla base della sottoscrizione - il 13 settembre 2008 - di un Accordo tra il Ministero dell'interno e la Consulta Nazionale ANCI dei Piccoli Comuni, volto a definire in via generale linee d'intervento specifiche per i Comuni di minore dimensione demografica, al quale possono rifarsi specifiche intese in sede locale mediante la stipula di patti per la sicurezza.

L'accordo, di poco successivo alla novella dell'articolo 54 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali ad opera dell'articolo 6 del decreto-legge n. 92 del 2008, che ha previsto il potere del sindaco di adottare provvedimenti anche contingibili ed urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, ribadisce la necessità di procedere al potenziamento nei piccoli Comuni delle innovative forme di collaborazione logistica, strumentale e finanziaria tra Stato ed Enti locali previste dall'articolo 1, comma 439, legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché di promuovere i Piani coordinati di controllo del territorio per i Comuni di minore dimensione demografica o loro forme associative sovracomunali (in base all'articolo 17 della legge 128/2001 per come integrato dall'articolo 7 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125), e riunioni del Comitato provinciale per l'ordine pubblico e la sicurezza in Comuni di minori dimensioni demografica per l'esame di specifiche problematiche legate alla sicurezza di quei territori.

Inoltre, l'accordo individua nella gestione associata sovracomunale – alla cui diffusione è finalizzato il supporto tecnico dell'ANCI Nazionale – il modello per garantire una dimensione

adeguata per l'esercizio delle competenze comunali in materia di polizia locale, in particolare per favorire il potenziamento della capacità di intervento della polizia locale nelle attività ordinarie e per facilitare la polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di finanza nel loro impegno nelle attività di prevenzione della criminalità e controllo del territorio. Interventi ai quali si accompagna la previsione dell'elaborazione di piani di coordinamento delle attività della Polizia e dei Carabinieri di prossimità con il personale della polizia municipale integrandone i percorsi di pattugliamento, nonché la promozione, in sinergia con i corrispondenti interventi intrapresi dalle Regioni in materia, di iniziative per il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale del personale della polizia locale. Infine, l'accordo propone la possibilità di realizzare programmi di investimento in apparati tecnologici (sistemi di videosorveglianza).

10. La direttiva del Ministro dell'interno

L'analisi dei numerosi patti per la sicurezza sottoscritti nell'anno successivo all'entrata in vigore della finanziaria per il 2007 spinge il Ministro dell'interno, nel gennaio del 2008, a procedere ad una "messa a punto" del sistema pattizio sotto il profilo contenutistico, individuando e sviluppando una "piattaforma comune" a tutti gli accordi, in seno alla quale innestare le specifiche esigenze rilevate territorialmente.

La direttiva ministeriale si pone l'obiettivo soprattutto di far fronte ad alcune debolezze che hanno caratterizzato i patti sottoscritti con regioni ed enti locali: un'impostazione più di intenti che strategica, la problematica attuabilità degli impegni assunti dall'amministrazione statale e dagli enti territoriali, l'insufficienza del sistema di monitoraggio dell'attuazione degli accordi. Criticità alle quali va aggiunta una proliferazione indiscriminata di richieste di sottoscrizione di accordi, avanzate soprattutto dalle piccole realtà comunali.

Le soluzioni a questi aspetti problematici sono individuate in delle linee guida che prevedono:

- la costituzione di una "cabina di regia" sul territorio, coordinata dalla Prefettura – UTG
- la promozione di iniziative di formazione e aggiornamento professionale congiunto del personale delle forze di polizia e del personale di polizia locale
- un più intenso scambio informativo tra prefetture ed amministrazioni territoriali
- una "collaborazione tecnologica"
- l'utilizzo di aliquote della Forza di Intervento Rapido
- l'aggiornamento e lo sviluppo dei sistemi di videosorveglianza
- l'accelerazione delle procedure di acquisizione delle risorse finanziarie concordate nei patti
- interventi progettuali a favore delle amministrazioni pubbliche ricadenti nelle Regioni Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)

- l'adozione dello strumento della "Stazione Unica Appaltante"
- la promozione di politiche e di interventi sul piano della prevenzione sociale
- la promozione di intese locali per la riqualificazione dello spazio urbano
- la previsione di una verifica semestrale dell'attuazione dei patti a cura di un "Osservatorio Nazionale delle Politiche di Sicurezza Integrate".

Inoltre, l'atto di indirizzo sottolinea la possibilità per le istituzioni locali di ricercare attraverso patti d'area o protocolli territoriali forme di raccordo più "stringente" con l'amministrazione statale, nonché l'opportunità di agganciare le proposte di "Patti" di singoli comuni non capoluogo di provincia a quelli sottoscritti o da sottoscrivere con comuni capoluogo di provincia.

11. I patti locali per la sicurezza

11.1. Il quadro di insieme

Al 30 aprile 2009 sono stati siglati con il Ministero dell'interno 30 patti per la sicurezza¹. Tranne Palermo, tutti i sindaci delle aree metropolitane che avevano sottoscritto l'accordo del 2007 con il Ministro dell'interno hanno concluso uno specifico patto locale per la sicurezza (due nel caso di Roma), ai quali si è aggiunto il comune di Firenze.

Tab. 3. Patti per la sicurezza

Patto	Data
Patto per la sicurezza dell'area del Lago di Garda	20 marzo 2009
Patto territoriale per la sicurezza della Spezia	26 gennaio 2009
Patto per la sicurezza di Varese	1° dicembre 2008
Patto per la sicurezza di Busto Arsizio	1° dicembre 2008
Patto per la sicurezza di Gallarate	1° dicembre 2008
Patto locale di sicurezza urbana Area "Bassa Comasca"	12 novembre 2008
Protocollo per la sicurezza della città di Foggia	6 novembre 2008
Protocollo d'intesa sulla sicurezza urbana dell'Unione dei Comuni della Media	14 ottobre 2008

¹ Ai fini del presente studio sono stati inclusi tra i patti per la sicurezza il "Protocollo per la sicurezza della città di Foggia" del 6 novembre 2008 in quanto, pur riportando un'espressa qualificazione in tal senso, richiama la direttiva del Ministro dell'interno del 15 febbraio 2008, il "Protocollo d'intesa sulla sicurezza urbana tra la Prefettura di Ancona e l'Unione dei Comuni della Media Vallesina" del 14 ottobre 2008, che, pur non rifacendosi espressamente al quadro normativo sui patti per la sicurezza, tuttavia ne ricalca i contenuti, il "Patto territoriale per la sicurezza della Spezia" del 26 gennaio 2009 che, sebbene non richiami il quadro normativo sui patti per la sicurezza, si autoqualifica come "Patto per la sicurezza".

Vallesina	
Patto per la sicurezza per Fara in Sabina	16 settembre 2008
Patto per la sicurezza area Mariano Comense	5 agosto 2008
Secondo Patto per Roma sicura	29 luglio 2008
Patto per Brescia sicura	28 luglio 2008
Patto per la sicurezza di Siena	17 giugno 2008
Patto per Como sicura	10 giugno 2008
Patto per Perugia sicura	10 marzo 2008
Patto per Asti sicura	17 dicembre 2007
Patto per la sicurezza di Vicenza	13 novembre 2007
Patto per Prato sicura	31 luglio 2007
Patto per Firenze sicura	19 luglio 2007
Patto per Modena sicura	18 luglio 2007
Patto per Venezia sicura	18 luglio 2007
Patto per Bologna sicura	19 giugno 2007
Patto per Bari sicura	18 giugno 2007
Patto per Genova sicura	14 giugno 2007
Patto per Catania sicura	11 giugno 2007
Patto per Cagliari sicura	11 giugno 2007
Patto per Torino sicura	22 maggio 2007
Patto per Milano sicura	18 maggio 2007
Patto per Roma sicura	18 maggio 2007
Patto per la sicurezza di Napoli e provincia	3 novembre 2006

Fonte: Ministero dell'interno

In alcuni casi il patto è stato sottoscritto solo dal comune capoluogo di provincia (Bologna, Brescia, Milano, Modena, Siena), in altri casi il comune capoluogo è stato affiancato dalla Provincia (Asti, Catania, Como, Foggia, Torino) e da altri comuni dell'area (Cagliari, Firenze, Vicenza,), in altri casi il patto è stato concluso da comune, provincia e regione (Bari², Genova, La Spezia, Napoli, Perugia, Prato, Roma, Venezia)³.

² Contestualmente al Patto per Bologna sicura del 19 giugno 2007 è stato sottoscritta una "Intesa interistituzionale per la sicurezza dell'area metropolitana di Bologna" tra prefettura, comune, provincia di Bologna e Regione Emilia-Romagna, con lo scopo principale di quantificare le risorse finanziarie per l'attuazione del patto.

³ Il "Patto Calabria sicura" del 16 febbraio 2007 è stato sottoscritto dalla regione Calabria e dalle province di Reggio Calabria e Catanzaro, ma non dalle istituzioni comunali.

Non sono, tuttavia, mancati casi in cui il patto è stato stipulato da un comune non capoluogo di provincia (Busto Arsizio, Fara Sabina, Gallarate⁴) o da un'unione di comuni (Unione dei comuni della Media Vallesina) o dai comuni di un'area omogenea e la provincia (Area "Bassa Comasca", Area "Mariano Comense") o tra enti appartenenti a più regioni (Area del "Lago di Garda")⁵.

Soltanto per Roma sono stati stipulati due patti: il primo 18 maggio 2007 e il secondo il 29 luglio 2008.

Il ricorso allo strumento consensuale sembra, dunque, prevalere soprattutto nelle aree ad intensa urbanizzazione, mentre non appare legato alla consolidata e diffusa presenza sul territorio di organizzazioni criminali. Per quanto riguarda la distribuzione geografica si registra una maggiore partecipazione delle realtà territoriali del centro e nord Italia.

Dal punto di vista temporale si è continuato a stipulare patti per la sicurezza nel numero di 13 (al 30 gennaio 2009) – ai quali si aggiunge, come già anticipato, quello di carattere generale con la Consulta Nazionale ANCI dei Piccoli Comuni - anche dopo l'adozione del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, che ha riconosciuto il potere dei sindaci di adottare provvedimenti anche contingibili ed urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, e dopo il mutamento della maggioranza parlamentare con l'inizio della XVI legislatura.

Passando ora ad analizzare il contenuto dei patti conclusi, è possibile individuare quattro aree (materie) corrispondenti agli interventi riguardanti le forze di polizia statale, alle attività di contrasto dei fenomeni di illegalità diffusa, alle azioni per la riqualificazione dell'ambiente urbano e alle politiche di intervento sociale, e alle risorse finanziarie impegnate, che corrispondono rispettivamente ad interventi che rientrano nella competenza dello Stato, ad attività che possono essere realizzate congiuntamente tra stato ed enti locali, a progetti di competenza delle autonomie locali, a responsabilità finanziarie ricadenti su tutti gli enti sottoscrittori.

La suddivisione proposta consente di compiere un'analisi comparata delle varie scelte prospettate in ciascun patto per ogni settore, e di individuare nel singolo contesto e nella globalità eventuali carenze e criticità.

11.2. Gli interventi riguardanti le forze di polizia statale

Gli interventi riguardanti le forze di polizia statale riguardano principalmente l'incremento di uomini e mezzi, l'analisi e la mappatura dei presidi presenti sul territorio ed un eventuale loro

⁴ Il 1° dicembre del 2008 la prefettura di Varese ha sottoscritto tre patti separatamente con i comuni di Varese, Busto Arsizio e Gallarate, appartenenti alla medesima provincia.

⁵ Il patto è stato sottoscritto dai comuni rivieraschi dell'area del Lago di Garda, dalle prefetture di Verona e di Brescia, dal commissariato del governo di Trento, dalle Province di Verona e di Brescia, dalla provincia autonoma di Trento, dalla capitaneria di porto di Venezia.

riordino, l'impiego della "Forza di Intervento Rapido", e i compiti del poliziotto/carabiniere di quartiere.

Nella maggior parte dei patti è previsto un ampliamento degli organici della polizia di stato e dei carabinieri. In alcuni casi l'aumento comprende anche la guardia di finanza da impiegare soprattutto per il contrasto e la repressione dei reati di contraffazione e commercio abusivo (Milano, Torino, Genova, Venezia, Bologna, Prato). Fanno eccezione a tale incremento di uomini i casi di Vicenza, Bari, Firenze, Modena, Siena, Varese, Busto Arsizio, Gallarate. In altri casi il rafforzamento delle risorse umane è limitato al periodo estivo (Cagliari, Catania).

L'aumento delle forze disponibili va di pari passo con la necessità di valutare l'attualità dei presidi presenti sul territorio. Nella maggior parte dei patti (ad eccezione di Prato, Siena; Varese, Busto Arsizio, Gallarate) viene incaricato un gruppo di lavoro con il compito di valutare in pochi mesi (in alcuni tre, in altri sei mesi) l'attualità della collocazione dei presidi ed eventualmente disporre una redistribuzione degli stessi per una più incisiva presenza delle forze di polizia sul territorio. Nel patto per Napoli è prospettata la costruzione di una "cittadella della polizia", oltre alla fornitura di nuove autovetture.

Per quanto concerne la forza di intervento rapido, nei patti siglati (fanno eccezione ad es. Modena, Vicenza, Siena) ricorre la previsione dell'impiego di tale forza nazionale qualora si rilevi un "acuirsi di fenomeni criminali aggressivi" o "in caso di insorgenza di particolari emergenze difficilmente fronteggiabili con le risorse e i mezzi a disposizione" (Como). A tal proposito è previsto un monitoraggio costante dell'andamento della criminalità in riferimento al territorio e al manifestarsi di determinate tipologie delittuose, e una verifica semestrale atta a definire l'eventuale utilizzo della forza di intervento rapido. La previsione nei patti della possibilità di impiego della forza di intervento rapido sembra costituire una forma di "protezione" che gli enti territoriali vogliono garantirsi qualora non riescano a far fronte ad un aggravarsi dei problemi concernenti la sicurezza locale.

Inoltre, la sottoscrizione dei patti ha offerto l'occasione per ridefinire il ruolo del poliziotto e del carabiniere di quartiere, figura inizialmente introdotta con funzioni di relazione e di collaborazione con i cittadini. Nei patti al poliziotto/carabiniere di quartiere vengono attribuiti compiti più operativi, prevedendo il coordinamento con le unità mobili e l'utilizzo di strumenti tecnologici (Roma 1, Torino, Prato, Milano).

È, inoltre, evidenziata la necessità di una collaborazione tra poliziotto/carabiniere di quartiere e vigile di quartiere (Torino, Bologna, Firenze). Quest'ultimo attraverso l'attività di controllo del territorio dovrà fornire informazioni e dati alla polizia statale. Inoltre, per implementare le competenze e le professionalità della polizia municipale vengono programmati corsi di formazione

(Firenze, Bari, Siena). Nel patto per Milano la valorizzazione dei carabinieri/poliziotti di quartiere è finalizzata al contrasto del degrado urbano, mentre nel patto per Bari si prevede la ripianificazione dell'attività di pattugliamento con diversificazione degli itinerari e nel patto per Venezia si stabilisce un incremento delle forze in determinati quartieri.

Vicenza, Modena e Siena costituiscono casi anomali. Non viene pattuito alcun incremento delle forze di polizia, né alcuna modifica dei compiti del poliziotto/carabiniere di quartiere. Soltanto a Modena viene prevista la valutazione sull'attualità dei presidi. Queste città hanno, infatti, rivolto l'attenzione soprattutto agli interventi a carattere sociale, trascurando gli aspetti riguardanti le forze di polizia statale.

Particolare interesse desta la previsione contenuta nei patti per Varese, Busto Arsizio, Gallarate secondo la quale il sindaco - ai sensi del novellato articolo 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e del decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008, norma richiamata solo nel caso di Varese - può rivolgere una specifica e motivata richiesta al prefetto per richiedere l'assistenza delle forze di polizia nel caso di particolari servizi promossi dalla polizia locale, autorizzazione che può essere concessa dal prefetto nel Consesso Interforze.

Inoltre, si evidenzia come nel secondo patto per Roma sicura si è proceduto ad una puntuale individuazione degli impegni assunti dai diversi responsabili delle forze di polizia statali (Questore, Comandante provinciale dell'Arma dei Carabinieri, Comandante provinciale della Guardia di finanza, Comandante provinciale del Corpo forestale dello Stato).

11.3. Le attività di contrasto dei fenomeni di illegalità diffusa

Alle attività di contrasto dei fenomeni di illegalità diffusa possono essere ricondotti gli interventi repressivi contro il commercio abusivo e la contraffazione, i controlli sulla prostituzione, gli sgomberi di immobili occupati abusivamente, le azioni per la sicurezza sul lavoro e di contrasto al lavoro nero. Si tratta di attività che sono destinate ad essere svolte dalla polizia municipale in collaborazione con le forze di polizia statale.

Un obiettivo comune a tutti i patti è la lotta al commercio abusivo e alla contraffazione. A tal fine è attribuito alla polizia municipale il compito di vigilare e monitorare le aree a vocazione commerciale, quali i mercati, o le zone in cui si manifestano tali forme di abusivismo. Queste attività devono essere realizzate in modo coordinato con le forze di polizia statali e in alcuni casi è previsto l'apporto della Guardia di Finanza.

L'attività di controllo e monitoraggio delle aree a rischio è prevista anche in riferimento al fenomeno della prostituzione. Il ruolo della polizia municipale è quello di supportare la polizia

statale nello svolgimento dei controlli preventivi nelle zone interessate dal fenomeno. Non prevedono alcun intervento i patti stipulati da Vicenza e Napoli.

La problematica delle occupazioni abusive di immobili non viene affrontata in tutti i patti siglati. Nei patti che affrontano questo tema (Firenze, Milano, Cagliari, Catania, Bologna, Vicenza, Bari) alla polizia municipale è riconosciuto il compito di provvedere allo sgombero degli edifici, quando questo intervento non implica attività di ordine pubblico, e alla messa in sicurezza e al controllo delle aree.

In alcuni casi il comune si fa carico anche del controllo relativo alla sicurezza sul lavoro e di contrasto al fenomeno del lavoro nero (Vicenza, Prato, Siena, Varese, Busto Arsizio, Gallarate, Roma 2, Foggia). Poiché rientrano nelle competenze di specifiche istituzioni statali tali controlli devono essere coordinati con tutte le amministrazioni responsabili.

11.4. La riqualificazione dell'ambiente urbano e le politiche di intervento sociale

I patti, inoltre, individuano i progetti e gli interventi finalizzati alla riqualificazione dell'ambiente urbano e all'attuazione di politiche sociali che permettano di migliorare la vivibilità del territorio e la qualità della vita delle comunità. Si tratta delle azioni per la sicurezza stradale, dei progetti per il superamento del disagio giovanile, degli interventi per l'integrazione degli immigrati, dei progetti di riqualificazione urbana e di tutela del territorio urbano attraverso l'incremento dell'illuminazione pubblica e dei sistemi di videosorveglianza.

L'attività di controllo della circolazione stradale e della viabilità rientra tra le azioni previste dalla maggior parte dei patti siglati, con l'eccezione di due importanti città, quali Roma (patto del 18 maggio 2007) e Milano. L'intensificazione del controllo della viabilità, da un lato, è diretto ad affrontare l'annoso problema del traffico nelle città italiane e in tal modo a migliorare la qualità della vita e dell'ambiente urbano, dall'altro, si inserisce tra le attività finalizzate alla prevenzione delle "stragi del sabato sera" e al contrasto dell'uso di sostanze stupefacenti e dell'alcolismo, soprattutto con riguardo alla popolazione giovanile. Nei patti si prevede, infatti, un rafforzamento dei controlli stradali durante il fine settimana e negli orari notturni. Questi interventi vanno ad aggiungersi ai progetti "notti sicure" ed ai controlli presso locali notturni, discopub e discoteche, finalizzati alla prevenzione degli incidenti stradali e alla sensibilizzazione dei giovani alla legalità (Siena).

I patti, infatti, cercano di affrontare le problematiche legate al fenomeno del bullismo, all'utilizzo di sostanze stupefacenti e alle altre forme di disagio giovanile

All'intensificazione dei controlli sulle strade, specie negli orari e nelle giornate più a rischio, vanno, dunque, ad aggiungersi i controlli nei locali frequentati soprattutto dai giovani e le attività di

vigilanza predisposte nelle aree limitrofe ad istituti scolastici (Siena), aree verdi e parchi, ricorrendo anche all'installazione di sistemi di videosorveglianza.

Oltre alle attività di prevenzione e di controllo nei confronti della devianza giovanile, i patti individuano programmi diretti a sensibilizzare la popolazione giovanile alla legalità, attraverso la collaborazione dei servizi sociali (Siena), coinvolti in programmi di recupero di minori che si sono resi responsabili di reati o che si trovano in situazioni disagiate, e dei dirigenti scolastici. Quest'ultimi insieme agli insegnanti sono partecipi di progetti di sensibilizzazione alla legalità e di prevenzione rispetto a comportamenti devianti, in considerazione del fatto che le scuole sono osservatori privilegiati dei disagi giovanili, ma al contempo aree a rischio. Tra i progetti più interessanti si segnalano quelli previsti nei patti di Catania, Cagliari e Modena, che rispetto agli altri non si limitano a prevedere il controllo delle zone ad alta frequentazione minorile e a realizzare campagne di sensibilizzazione rivolte ai giovani, ma li coinvolgono in prima persona.

Gli interventi a sfondo sociale comprendono anche progetti finalizzati all'integrazione dei migrati ed emarginati ("senza fissa dimora"), attraverso politiche abitative, l'inserimento nel mondo del lavoro e l'integrazione con le comunità locali, previsti nei patti di Cagliari, Modena, Bari e Venezia, Siena, Roma 2, Prato.

Per quanto concerne la problematica riguardante le popolazioni Rom, le città che hanno individuato nei patti interventi specifici (Bologna, Milano, Roma 1) hanno lasciato l'attività di controllo e vigilanza alla competenza della polizia statale, tranne Bologna che prevede anche un supporto della polizia locale.

Il patto per Milano attraverso la stipula di uno specifico protocollo d'intesa ha previsto la nomina del prefetto come Commissario straordinario e l'istituzione di un gruppo di lavoro chiamato a studiare il fenomeno e ad analizzare la dislocazione degli insediamenti. Il Comune di Roma nel patto del 18 maggio 2007 si è impegnato a costruire nuovi "villaggi della solidarietà" e a provvedere al recupero delle aree che accolgono abusivamente le popolazioni nomadi. Nel secondo patto per Roma del 29 luglio 2008 sono stati previsti programmi di bonifica e ristrutturazione degli insediamenti delle popolazioni nomadi, una diversa progettazione delle aree già sgomberate e connotate da forte degrado, nonché la necessità di realizzare un costante raccordo con il Commissario delegato per il superamento dell'emergenza nomadi nel territorio della Regione Lazio, al fine di garantire l'effettiva identificazione delle persone senza fissa dimora presenti negli insediamenti regolari e abusivi, il progressivo sgombero, previa individuazione di aree disponibili alternative e la sistemazione dei minori, a partire dalle situazioni di maggior degrado. Infine, il patto per Bologna prevede la individuazione di interventi di eliminazione e riduzione degli insediamenti

abusivi previa valutazione di possibili soluzioni di contenimento ed inclusione sociale delle popolazioni stesse.

Relativamente al problema dello sfruttamento della prostituzione, all'attività di controllo si affianca quella di tutela delle donne in caso di violenza e sfruttamento. Sono, infatti, programmati interventi da parte dei servizi sociali ed associazioni in grado di offrire supporto alle donne vittime di sfruttamento o riduzione in schiavitù.

Finalizzati al miglioramento dell'ambiente urbano appaiono i progetti previsti nelle città di Bari e Napoli concernenti l'utilizzo dei beni confiscati alle organizzazioni criminali. Bari prevede una semplificazione delle procedure di destinazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata⁶, Napoli con il progetto "nuovi percorsi polis" intende rafforzare la presenza delle istituzioni nel territorio attraverso la riqualificazione ed il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Infine, in molte città sono previsti progetti diretti a promuovere un maggior rispetto della legalità e del senso civico (Bari, Vicenza, Modena, Genova, Foggia). I patti per Venezia e Bari contemplano progetti per informare e sensibilizzare la cittadinanza riguardo al reato di usura, finalizzato alla prevenzione di tale fattispecie delittuosa.

Dalla poca chiarezza con cui vengono spesso indicate le modalità di intervento e dalle limitate ed incerte risorse economiche stanziare per realizzarli gli interventi a carattere sociale sembrano ricoprire un ruolo secondario rispetto agli interventi di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Così come non sono descritti in dettaglio i programmi diretti alla riqualificazione urbana, ma genericamente si parla di interventi per il recupero di aree urbane degradate, parchi ed aree verdi, e per l'illuminazione pubblica. Sebbene in alcuni patti si fa riferimento ad attività per la messa in sicurezza degli immobili, o dello sgombero degli immobili occupati, nulla viene indicato in merito ad un possibile recupero e riutilizzo degli stessi.

Fa eccezione a questa genericità l'incremento dei sistemi di videosorveglianza nelle zone urbane più a rischio o ad alta frequentazione pubblica (parchi, scuole, mezzi pubblici), evidenziato in tutti i documenti pattizi. L'ampliamento dei sistemi di videosorveglianza rientra tra gli interventi che il comune adotta per rendere gli spazi pubblici più sicuri e vivibili. Tuttavia, l'ampio risalto attribuito a tali interventi, anche in termini finanziari, appare giustificato soprattutto dalla necessità delle istituzioni locali di dare una risposta immediata ed evidente alla richiesta di sicurezza da parte della cittadinanza.

11.5. Gli impegni finanziari

⁶ Insieme al patto per Bari sicura è stato sottoscritto il 18 giugno 2007 uno specifico "Protocollo sull'utilizzo dei beni immobili confiscati alla criminalità".

In relazione alla disciplina delle risorse finanziarie tutti i patti, richiamando la legge finanziaria del 2007, prevedono l'istituzione di un fondo presso la Prefettura. Alla costituzione del fondo e al sostegno dei diversi programmi partecipano finanziariamente non soltanto i comuni, ma anche le regioni e le province. Nella maggior parte dei casi il fondo è destinato ad essere utilizzato per incrementare gli strumenti in dotazione alle forze dell'ordine e i sistemi di videosorveglianza.

In pochi casi (Firenze, Milano, Bologna e Prato) il fondo è destinato al sostegno di programmi comunali finalizzati all'incremento della sicurezza urbana. Diversamente, i programmi dedicati alla riqualificazione dell'ambiente urbano e alle politiche sociali vengono realizzati con somme distinte, messe a disposizione dagli stessi enti locali. Soltanto una ridotta parte viene genericamente attribuita alla realizzazione di progetti riguardanti il miglioramento del tessuto urbano e la promozione della legalità. Al contempo, non sono specificate le cifre destinate alla riqualificazione di aree urbane abbandonate e degradate o all'incremento degli spazi di aggregazione, quali parchi e piazze.

Il Ministero partecipa attraverso il finanziamento del fondo PON – SICUREZZA per la realizzazione di specifici progetti nelle città di Napoli, Catania, Foggia, rispettivamente destinati all'incremento dei sistemi di sorveglianza, ad interventi sociali e di riqualificazione urbana, l'attivazione di un sistema di videosorveglianza.

Il patto per La Spezia è, invece, principalmente finalizzato a regolare l'utilizzo delle risorse regionali volte a finanziare interventi di miglioramento del controllo e della qualificazione urbana, ed individua nella provincia il soggetto attuatore.

Infine, si segnalano i casi di Modena, Vicenza, Siena, Brescia, Fara Sabina, Foggia che non riportano le risorse finanziarie stanziare a sostegno degli obiettivi programmati. In alcuni casi si rimanda alla stipula dell'apposita convenzione (Varese, Busto Arsizio, Gallarate).

12. Alcune considerazioni di sintesi

Sul piano dei contenuti i patti siglati hanno chi più chi meno individuato programmi diretti al miglioramento del tessuto urbano e della qualità della vita dei cittadini. Tuttavia dalla lettura dei patti sembrano prevalere gli interventi finalizzati al controllo e al mantenimento della sicurezza sul territorio. L'aumento delle forze di polizia e la possibilità di richiedere l'intervento della *forza di intervento rapido* rappresentano, infatti, una risposta inevitabile alle continue richieste di sicurezza e di maggior controllo rivolte dagli enti locali allo stato, alle quali bisogna associare l'incremento delle competenze della polizia municipale.

Gli interventi di riqualificazione urbana non producono lo stesso impatto "emotivo" nella cittadinanza rispetto all'aumento delle forze di polizia o all'utilizzo delle telecamere per la

videosorveglianza: tuttavia una via o una piazza poco illuminata e degradata, anche se videosorvegliata, trasmetterà una sensazione di insicurezza al cittadino che la percorrerà.

Permettere alla collettività di vivere la città in tutti i suoi spazi e di favorire l'integrazione sociale non solo migliora la qualità della vita delle persone, rafforzando la percezione di sicurezza che tanto le amministrazioni locali si propongono di conseguire, ma al contempo funziona come prevenzione e deterrente per la criminalità.

Una comunità più integrata attua a suo modo una rete di protezione e controllo che accompagna l'attività di prevenzione della polizia e al contempo contribuisce ad impedire il radicamento di fenomeni criminali.

Emerge un nuovo ruolo delle comunità locali nell'attivazione di politiche di prevenzione e di contrasto all'esclusione sociale quale fattore causale della criminalità. A livello locale si manifesta l'intimo legame tra sicurezza e valori fondamentali: la sicurezza riguarda l'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente garantiti e concorre a promuovere la condivisione dei valori su cui poggia l'identità civica della comunità.

La comunità locale è, dunque, chiamata a sperimentare nuove forme di prevenzione sociale che vanno dalla riqualificazione urbana all'assistenza degli emarginati, dall'educazione civica alla mediazione dei conflitti.

Sul piano delle politiche il ricorso ai patti consente di formalizzare stabili collaborazioni dell'amministrazione statale con le amministrazioni locali e di disegnare una quanto più chiara ripartizione e programmazione temporale e finanziaria degli interventi da attuarsi a livello locale. Obiettivo che può essere raggiunto se a monte, come primo passo della concertazione, si assume la rilevazione dei problemi e dei mezzi a disposizione e la diagnosi locale di sicurezza e a valle si attiva un adeguato sistema di garanzia e di verifica dell'adempimento degli impegni, soprattutto finanziari, assunti. Non mancano casi in cui si prevedono forme di scambio di informazioni tra l'amministrazione comunale e quella statale, anche nell'ambito del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza (Siena, Varese, Busto Arsizio, Gallarate, Area "Bassa Comasca", Area "Mariano Comense").

Non uniforme risulta la durata degli accordi: un anno (es. Bari, Asti), due anni (es. Varese, Busto Arsizio, Gallarate, Area "Bassa Comasca", Area "Mariano Comense", Modena, Brescia), tre anni (es. Siena, Fara Sabina). Il protocollo d'intesa sulla sicurezza urbana firmato dall'Unione dei comuni della "Media Vallesina" prevede, invece, una durata sino alla scadenza dell'attuale mandato amministrativo.

Al contempo, la possibilità di rinnovare il patto permette di adattare e modificare gli accordi negoziali in relazione agli obiettivi raggiunti e alle nuove esigenze che possono emergere anche

come conseguenza delle prime attività realizzate. Le politiche di intervento sia statale che locale devono, altresì, essere verificate nella loro efficacia ed eventualmente subire adattamenti in corso di applicazione attraverso il sistema previsto nella maggior parte nei patti della valutazione semestrale. A tal proposito si segnala che la stipula del secondo patto per Roma sicura del 29 luglio 2008 è stata giustificata “in ragione dei mutamenti intervenuti sul fronte della sicurezza della Capitale, nell’ottica della massima concretezza degli interventi”.

Manca, di regola, nei patti la previsione dell’istituzione di una “cabina di regia” con il compito di provvedere alla verifica periodica degli impegni e del ricorso a strumenti capaci di garantire l’informazione dei cittadini sui temi della sicurezza in ambito territoriale. Fa eccezione il patto per la sicurezza di Siena, il secondo patto per Roma e i patti per La Spezia, per l’Area “Mariano Comense” e per Perugia, che fanno riferimento ad un “gruppo di lavoro”.

La mancanza di dati sull’attuazione dei patti, per la cui raccolta sarebbe necessario costituire un organismo nazionale e partecipato da rappresentanti delle istituzioni territoriali, non consente di valutare la portata politica e la natura giuridica dei patti. A tal riguardo si sottolinea come i patti non siano aperti alla sottoscrizione da parte di altri soggetti istituzionale (tranne i casi di Siena, Brescia).

Sul piano ordinamentale la stagione dei patti per la sicurezza si intreccia con i più generali cambiamenti che sin dai primi anni novanta hanno caratterizzato i rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica.

In primo luogo i patti operano sullo sfondo di un generale riordino delle competenze degli enti locali e tentano in alcuni casi di individuare nuove forme di collaborazione tra stato ed enti locali. A tal proposito si segnala il progetto incluso nei patti per Modena e Firenze finalizzato a favorire il trasferimento delle funzioni concernenti il rinnovo del permesso di soggiorno dalla questura all’amministrazione comunale: oggetto dello studio sono i processi, i tempi, i carichi di lavoro, a cui seguirà una fase sperimentale.

È, inoltre, evidente che alla diffusione degli strumenti negoziali ha contribuito l’introduzione dell’elezione diretta del sindaco ad opera della legge n. 81 del 1993, a seguito della quale il vertice politico delle amministrazioni locali si è sentito maggiormente chiamato a rispondere direttamente alle istanze di sicurezza avanzate dai propri cittadini. Dunque, il ricorso alla stipula di patti ha affiancato l’ampliamento delle responsabilità politiche ed amministrative delle istituzioni locali, dapprima con le cosiddette riforme “Bassanini” e successivamente con novella del Titolo V della Costituzione.

In secondo luogo i patti hanno contribuito, insieme alla legislazione regionale, a delimitare la materia della “sicurezza urbana”. Un contributo in tal senso è offerto dal “patto per la sicurezza” tra il Ministro dell’interno e l’Anci del marzo del 2007, che oltre a definire la sicurezza quale “diritto

primario dei cittadini da garantire in via prioritaria per assicurare lo sviluppo sociale ed economico del Paese ed un'adeguata qualità della vita", include nel "governo della sicurezza urbana" "le iniziative capaci di migliorare la vivibilità del territorio e la qualità della vita, coniugando prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione". Si tratta di una definizione che anticipa la scelta contenuta nel decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto del 2008, attuativo dell'articolo 6 della legge n. 125 del 2008 (che ha novellato l'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000), secondo il quale la sicurezza urbana è "un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale".

Inoltre, l'analisi dei contenuti dei patti permette di evidenziare alcuni specifici ambiti che in parte coincidono con quelli individuati dal medesimo decreto del Ministro dell'interno, nei quali il sindaco può adottare provvedimenti, anche contingibili ed urgenti, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana: lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato; l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili; l'abusivismo commerciale e l'illecita occupazione di suolo pubblico; la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto.

Si tratta di ambiti in relazione ai quali i patti hanno previsto progetti ed interventi destinati ad essere svolti in forma coordinata da amministrazioni statali e locali. Necessità questa non ripresa dal legislatore statale che nel disciplinare con la legge n. 125 del 2008 le attribuzioni del sindaco in materia di sicurezza urbana si è limitato a prevedere la preventiva comunicazione al prefetto dei provvedimenti in materia e nel caso che quest'ultimi comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, la convocazione da parte del prefetto di un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento. È rimasto invariato, invece, il compito del sindaco di concorrere ad assicurare la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno in materia di sicurezza pubblica.

Nel secondo patto per Roma sicura si prevede che le ordinanze in tema di sicurezza e di lotta al degrado del sindaco e del prefetto potranno fare riferimento alla "mappa del rischio", tesa ad individuare le diverse forme di degrado e di criminalità, e stilata a cura del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, integrato, per tutti gli adempimenti connessi al Patto, dalla partecipazione della Regione Lazio.

Nel protocollo d'intesa sulla sicurezza urbana firmato dall'Unione dei comuni della "Media Vallesina", invece, l'entrata in vigore di nuove disposizioni in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, con particolare riferimento a quelle di cui ai commi 1 e 4 del novellato articolo 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000, è indicata quale causa di integrazioni e modifiche del medesimo protocollo.

La possibilità di utilizzare strumenti negoziali in materia di sicurezza urbana è stata di recente introdotta con la legge n. 133 del 2008 che all'articolo 61, comma 18, ha previsto la stipula di apposite convenzioni tra il Ministero dell'interno ed i comuni interessati per la realizzazione delle iniziative urgenti occorrenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico, finanziate con un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno, che per l'anno 2009 ammonta a 100 milioni di euro, e le cui disposizioni attuative sono demandate ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Anche la legge n. 125 del 2008 all'articolo 7, comma 2, ha demandato ad un decreto del Ministro dell'interno l'individuazione delle procedure da osservare per assicurare, nel corso dello svolgimento dei piani coordinati di controllo del territorio, le modalità di raccordo operativo tra la polizia municipale, la polizia provinciale e gli organi di Polizia dello Stato.

La necessità di una concertazione tra amministrazione statale e locale da ultimo è alla base dell'ampliamento dei poteri dei sindaci in materia di sicurezza urbana ad opera del decreto legge n. 11 del 2009 che all'articolo 6, comma 3, ha stabilito che i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. Le associazioni sono iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti da un decreto del Ministro dell'interno⁷.

Il decreto legge ha, inoltre, previsto che per la tutela della sicurezza urbana, i comuni possono utilizzare sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico, scelta ricorrente in tutti i patti sin'ora sottoscritti.

In terzo luogo i patti rispondono ad una nuova visione "plurale" della sicurezza, in cui il bene "sicurezza" è riconosciuto come un bene pubblico realizzato in maniera integrata e percepito localmente. Gli istituti consensuali, infatti, cercano di far fronte a due istanze: il bene "sicurezza" che è un bene nazionale viene percepito a livello locale; l'effettività di tale bene è assicurata

⁷ Si legga la circolare 10 marzo 2009 del Capo del Dipartimento della protezione civile riguardante le organizzazioni di volontariato nelle attività di protezione civile.

dall'azione sinergica dei diversi livelli di governo istituzionalmente coinvolti nel nuovo sistema amministrativo policentrico.

Dunque, l'esperienza dei patti se da un lato è in continuità logica e culturale con il modello di governo plurale e partecipato della sicurezza, così come disegnato dal terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione che, tra l'altro, prevede che la legge statale disciplini forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alla lett. h, del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, dall'altro lato può trarre un ulteriore impulso dall'adozione della disciplina attuativa di questa disposizione costituzionale, che, mettendo a regime l'esperienza già in atto, potrebbe assicurare un'azione chiarificatrice in ordine alla prassi, illustrata in parte nel presente studio, di sottoscrivere tra l'amministrazione dell'interno, da un lato, e le Regioni e/o gli enti locali dall'altro, atti finalizzati a stabilire forme di collaborazione in materia di sicurezza integrata variamente denominati (accordi, protocolli, intese, contratti, etc.)⁸.

La direzione suggerita dall'analisi dei patti è quella di affrontare la "questione sicurezza" in una prospettiva più ampia rispetto al tradizionale approccio di ordine pubblico attinente ai tipici profili dell'attività di prevenzione e di contrasto riconducibile alle forze di polizia. La sicurezza riguarda più in generale la qualità della vita: migliori servizi sociali, progetti di area per il lavoro e lo sviluppo, politiche di intervento per le vittime di violenze o di altri delitti, programmi di risanamento del degrado urbano, piani di contenimento delle aree di emarginazione, nuove prospettive di educazione e promozione sociale e culturale.

L'obiettivo si sposta verso una sicurezza più partecipata, risultato di un coordinamento orizzontale. Nel rispetto delle competenze e dell'organizzazione delle funzioni di ciascuno dei soggetti coinvolti, con la disciplina attuativa dell'articolo 118 si potrebbero prevedere, infatti, strumenti di raccordo e verifica delle azioni sinergiche. Tale quadro complessivo permetterebbe di estendere gli strumenti del coordinamento di cui all'articolo 118, comma 3, della Costituzione anche agli enti locali, sempre sulla base di una volontaria assunzione di responsabilità da parte di tali soggetti. Ciò al fine di ampliare le possibili sinergie e consentire la realizzazione di accordi territoriali integrati tra i diversi livelli di governo. Ciò consentirebbe, attraverso l'attività di coordinamento, di integrare le politiche sociali e territoriali, di competenza delle regioni e degli enti locali, con le politiche di sicurezza in senso stretto, degli organi statuali.

L'accordo si candida a costituire lo strumento del coordinamento, atteso il coinvolgimento di profili diversi da quelli esclusivamente patrimoniali, in particolare, l'esercizio del potere amministrativo. Tale strumento assicura ampi spazi per la regolazione di casistiche peculiari emergenti nei singoli contesti territoriali, presenta una veste spiccatamente operativa idonea alla

⁸ Si veda il "Documento di indirizzo" approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome il 20 giugno 2002 e dal Consiglio Nazionale dell'ANCI in data 26 giugno 2002.

risoluzione di problemi concreti, ed è dotato di specifica forza obbligatoria. Da ciò la sua piena e proficua utilizzabilità per il coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali nella materia della sicurezza, coordinamento che, di per sé, si caratterizza per la finalizzazione alla risoluzione di problematiche concrete⁹.

In conclusione, il modello negoziale invero nei patti per la sicurezza a fronte dell'inattuazione dell'articolo 118, comma 3, della Costituzione, dovrebbe offrire la cornice condivisa - e frutto di una determinazione paritaria - non solo per l'esercizio dei poteri sindacali, ma anche per lo svolgimento di attività di interesse generale in materia di sicurezza urbana frutto dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e privati, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'ultimo comma del medesimo articolo 118 della Costituzione.

⁹ Si tratta di una scelta anticipata da alcuni legislatori regionali che hanno fatto ripetutamente ricorso allo strumento delle intese. Ad esempio la legge regionale Piemonte del 10 dicembre 2007 n. 23, recante "Disposizioni relative alle politiche regionali in materia di sicurezza integrata" prevede all'art. 3 che la Regione, anche attraverso la conclusione di accordi e intese, nell'ambito delle rispettive competenze, con lo Stato, gli enti locali ed i soggetti pubblici, privati e dell'associazionismo, operanti in campo sociale, persegue la realizzazione di politiche locali per la sicurezza integrata delle città e del territorio regionale, nonché all'art. 9 la stipula di "Patti locali per la sicurezza integrata". La legge regionale Calabria 10 gennaio 2007 n. 5, su "Promozione del sistema integrato di sicurezza", all'art. 3 impegna la Regione a promuovere accordi con lo Stato in materia di sicurezza delle città e del territorio regionale, nonché a favorire la partecipazione dei soggetti associativi, rappresentativi di interessi collettivi, al processo di individuazione delle priorità d'azione nell'ambito dei suddetti accordi, quale strumento di politiche concertate e integrate per il miglioramento della sicurezza urbana. La legge regionale Umbria 14 ottobre 2008 n. 13 recante "Disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini" all'art. 3 disciplina il "Patto integrato di sicurezza urbana" quale strumento privilegiato attraverso il quale, ferme restando le competenze di ciascun soggetto istituzionale, si realizza 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 del territorio di riferimento.

LA SICUREZZA URBANA TRA EDITTI E RONDE

DI ALESSANDRO PAJNO E VINCENZO ANTONELLI

Sommario: 1. *La localizzazione dell'insicurezza* - 2. *Sicurezza senza coesione? La vicenda della sicurezza urbana* - 3. *Gli strumenti del governo della sicurezza* - 4. *L'esercizio associato della sicurezza: le associazioni di osservatori volontari* - 4.1. *I requisiti delle associazioni e degli osservatori volontari* - 4.2. *La programmazione delle attività* - 4.3. *Le modalità di svolgimento delle attività* - 4.4. *Le attività di osservazione e di segnalazione* - 4.5. *Le garanzie per gli osservati* - 5. *Le ronde e il sistema della sicurezza pubblica nazionale* - 6. *Sicurezza urbana e sussidiarietà* - 7. *Una sicurezza pubblica "minore"* - 8. *Gli strumenti della sicurezza urbana: una sicurezza senza governance?*

1. La localizzazione dell'insicurezza

Come ricorda efficacemente Zygmunt Bauman, “viviamo in un mondo diversificato e polifonico, dove ogni tentativo di imporre il consenso si rivela solo una continuazione del dissenso sotto altre spoglie. Questo mondo ha subito per lungo tempo, (e con ogni probabilità continuerà a subire ancora per molto) un processo di radicale ed inesorabile aumento dell'incertezza (*uncertainization*)”¹⁰.

Nella società globalizzata l'incertezza è pertanto destinata ad aumentare; e poiché la globalizzazione è un fenomeno che investe l'intero pianeta, anche l'incertezza – quel sentimento che mina alla radice ogni risultato conseguito – ha, per dir così, un carattere globale, ed investe oscuramente tutte le dimensioni in cui si esplica l'attività dell'uomo.

In questa prospettiva, l'incertezza è altra cosa rispetto al rischio; il rischio, infatti, “riafferma tacitamente l'assunto di una sostanziale regolarità del mondo”¹¹ e persino di una sua almeno parziale controllabilità; e infatti, soltanto su tale presupposto è possibile, in linea di principio, calcolarlo¹² e quindi in qualche modo diminuirne la portata.

Le cose vanno, invece, diversamente nel mondo globalizzato, in un mondo avvolto nella ragnatela dell'interdipendenza¹³, nel quale “gli effetti delle azioni si diffondono ben oltre il raggio dell'effetto routinizzante del controllo e della conoscenza che occorre per progettarlo”¹⁴. Un mondo del genere è infatti vulnerabile soprattutto con riferimento ai pericoli la cui probabilità non è calcolabile, proprio perché legati alla complessità delle interazioni ed alla densità delle reti di

¹⁰ Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, Bologna, 1999, p. 17.

¹¹ Z. Bauman, *Paura liquida*, Roma-Bari, 2009, p. 123.

¹² *Ibidem*.

¹³ Z. Bauman, *Paura liquida*, cit., p. 122.

¹⁴ *Idem*, p. 123.

influenza. Paradossalmente, quella meglio equipaggiata tecnologicamente di tutta la storia umana, è anche “la generazione afflitta come nessun’altra da sensazioni di insicurezza e di impotenza”¹⁵. Questa insicurezza diffusa genera, così una paura dello stesso tipo: «la paura più terribile è la paura diffusa, sparsa, indistinta, libera, disancorata, fluttuante, priva di un indirizzo o di una causa chiari. [...] “Paura” è il nome che diamo alla nostra incertezza: alla nostra ignoranza della minaccia, o di ciò che c’è da fare [...] per arrestarne il cammino o, se questo non è in nostro potere, almeno per affrontarla»¹⁶.

L’insicurezza che si avverte in un mondo globalizzato è, pertanto, l’altra faccia delle nostre paure, che possono venir fuori da qualsiasi angolo e da qualsiasi fessura del pianeta¹⁷. Ed infatti, «l’uomo moderno si sente minacciato da circostanze esterne vaghe ed incomprensibili. Basta considerare le disuguaglianze umane esistenti, le spaventose ingiustizie, l’insicurezza individuale, sociale e politica [...]. Perciò accade che fenomeni indesiderati, quali il “terrorismo”, oppure la «criminalità organizzata» o «l’insicurezza urbana», siano recepiti dai difensori dello *status quo* – anche se per ragioni assai diverse - come i responsabili dichiarati di un male anonimo, endemico e molto più profondo»¹⁸.

Questa minaccia diffusa e generalizzata per un verso genera una vera e propria ossessione per la sicurezza, che spesso sortisce effetti paradossali, «al punto che la nostra incapacità di accettare il pur minimo rischio non volontariamente assunto finisce per trasformarsi in una autentica, e forse nella principale, fonte autoalimentata della paura e dell’ansia che ci affliggono»¹⁹; per l’altro comporta la necessità di tentare di governare l’insicurezza crescente, cercando di delimitare (e restringere) i luoghi in cui essa opera, e di darle un nome attraverso l’indicazione delle possibili cause che la producono. Indicare un nome ed un luogo della paura equivale, infatti, in qualche modo, ad esorcizzarla.

Si comprende, così come le politiche pubbliche, nel tentativo di dare una risposta alle esigenze di sicurezza di una popolazione spaventata, operino nel senso di indicare un “luogo” dell’insicurezza, allo scopo di limitare a quel luogo la paura e l’incertezza e le loro cause generatrici. «Di fatto, riconfigurare e rifocalizzare le paure nate dall’insicurezza sociale globale per convertirle in preoccupazioni locali per la sicurezza personale sembra essere la strategia più efficace e in pratica infallibile, perché quando viene applicata in modo sistematico produce grandi benefici con relativamente pochi rischi»²⁰.

¹⁵ *Idem*, p. 126.

¹⁶ *Idem*, p. 4.

¹⁷ *Idem*, p. 7.

¹⁸ J. Curbet, *Insicurezza. Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*, Roma, 2008, p. 7.

¹⁹ *Idem*, p. 9.

²⁰ *Idem*, p. 12.

È in questo più ampio contesto sociale e politico che si inseriscono le questioni della sicurezza, e della sicurezza urbana in particolare. In tali questioni confluiscono motivi fra di loro assai diversi, e tuttavia convergenti: le conseguenze del trionfo dell'individualismo e le ansie della globalizzazione; il difficile rapporto tra principio di libertà, principio di differenza e principio di solidarietà²¹; la questione federale ed il ruolo del pluralismo istituzionale; la speciale rilevanza assunta dalle autonomie locali; il nuovo ruolo ricoperto dai sindaci a seguito dell'elezione diretta; un diverso modo di intendere l'ordine pubblico e la sicurezza, più legato al pluralismo e al principio di partecipazione; il degrado degli spazi urbani; la scelta politica di utilizzare la questione penale e criminale come strumento di governo della società²².

Tuttavia, non vi è dubbio che la questione della sicurezza urbana costituisce, almeno in buona parte, una forma di localizzazione del più generale sentimento di insicurezza che caratterizza i nostri giorni. L'insicurezza globale, per essere governata, si fa locale e diviene da minaccia generalizzata, pericolo individuale.

Questo processo di localizzazione dell'insicurezza appare, a sua volta, fondato su due presupposti. Il primo – ed il più importante – riguarda la tendenza dei poteri pubblici a separare, anche per difficoltà di carattere economico, l'insicurezza urbana – che si materializza nel contesto locale – dalla più generale insicurezza sociale²³. I poteri pubblici, infatti, non sono più in grado di mantenere la promessa di proteggere i cittadini da tutti i pericoli che minacciano la loro vita: sono, quindi, costretti a spostare l'attenzione dai pericoli per la sicurezza sociale a quelli per l'incolumità personale. In tal modo, com'è stato osservato, lo Stato «“sussidiarizza” la battaglia contro le paure “abbassandola” alla sfera della “politica della vita”, gestita e condotta dagli individui»²⁴.

Il secondo presupposto è costituito dalla commistione del profilo oggettivo dell'insicurezza urbana (la probabilità di essere vittima di una aggressione personale) con il profilo soggettivo (la paura diffusa della delinquenza)²⁵.

Tale commistione fa in modo che le domande di sicurezza da parte dei cittadini risultino, in un certo senso, indipendenti dalla portata del rischio reale, dal momento che, quando interviene un processo di vittimizzazione che incrementa la sensazione di insicurezza, questo acquisisce una

²¹ Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, p. 23 e ss.

²² Si veda, in proposito S. Simon, *Il governo della paura*, Milano, 2008, p. 22: «quando governiamo attraverso la criminalità, rendiamo il crimine e le forme di sapere ad esso storicamente associate [...] disponibili al di là del loro limitato ambito di origine, facendone uno strumento efficace con il quale interpretare ed inquadrare efficacemente tutte le forme di azione sociale come questioni di *governance*».

²³ J. Curbert, *Insicurezza*, cit., p. 15.

²⁴ Z. Bauman, *Paura liquida*, cit., p. 7.

²⁵ J. Curbert, *Insicurezza*, cit., p. 15 e ss.

dinamica autonoma e differenziata, nella quale operano fattori diversi, oltre che l'espansione reale della delinquenza²⁶.

L'esempio più significativo di un tal modo di operare si è avuto, con riferimento all'esperimento penale che ha investito la società americana, a far data dall'ultimo quarto del XX secolo. Esso, infatti, ha invertito in modo drastico la tendenza alla decarcerazione ed al progressivo ricorso alle pene alternative che, fino alla fine degli anni sessanta, era stata la linea ufficiale di governo della questione criminale degli Usa²⁷. Tra le componenti fondamentali di tale esperimento non compare infatti, se non in modo non significativo, l'incremento della criminalità; segno, questo, di una oggettiva divaricazione tra evoluzione delle politiche penali ed andamento della criminalità²⁸.

2. Sicurezza senza coesione? La vicenda della sicurezza urbana

La localizzazione della sicurezza costituisce, pertanto, una linea di tendenza che caratterizza la società globalizzata. Non stupisce, pertanto, da una parte, la presenza di un rinnovato interesse culturale per le tematiche della sicurezza, anche alla luce dell'affermazione del diritto alla sicurezza della persona, operato dalla Carta di Nizza (art. 6)²⁹; dall'altra l'approvazione, anche nel nostro paese, di una serie di misure volte a contrastare le ragioni dell'insicurezza e soprattutto nei centri urbani (si tratta del c.d. pacchetto sicurezza, il cui ultimo tassello è costituito dalla legge 15 luglio 2009 n. 94, recante "disposizioni in materia di sicurezza pubblica").

Quelle della sicurezza e della sua localizzazione costituiscono, peraltro, questioni complesse, dal momento che in esse convergono, come si è visto, fattori diversi e non sempre coerenti; questo significa che non necessariamente esse devono risolversi in un incremento delle misure repressive, fino alla configurazione di una vera e propria "democrazia punitiva".³⁰ Proprio perché il tema della sicurezza evoca scenari complessi, la risposta fornita può non essere unilaterale e monocorde - legata cioè ai profili preventivi o repressivi - ma, al contrario, partecipata e plurale, nel duplice senso che essa non deve essere affidata ad un solo soggetto, ma all'intervento coordinato di più soggetti istituzionali, e che essa per essere efficace, deve rispondere ad esigenze non soltanto securitarie, ma anche di inclusione sociale.

²⁶ *Idem*, p. 15.

²⁷ Si veda in proposito A. De Giorgi, *Introduzione all'edizione italiana*, in S. Simon, *Il governo della paura*, cit., p. XIV.

²⁸ *Idem*, p. XIV-XV.

²⁹ S. Raimondi, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in "Diritto amministrativo", 2006, n. 4, p. 747 e ss.; M. Flores, *Diritti umani, sicurezza e sviluppo*, in "il Mulino", 2006, n. 1, p. 180 ss.; I. Portelli, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, in "www.amministrazioneincammino.luiss.it", 2009.

³⁰ Si veda A. De Giorgi, *Introduzione all'edizione italiana*, cit., p. XI ss.

Come ricorda Bauman, una politica capace di affrontare i problemi della post-modernità deve essere guidata dal triplice principio di libertà, di differenza e di solidarietà³¹; di tali principi, però, quello che è decisivo è l'ultimo, perché è la solidarietà che costituisce la condizione essenziale per la vitalità ed il pieno sviluppo della libertà e della differenza³². La sicurezza, infatti, serve a garantire l'esplicazione della nostra libertà e l'affermazione delle nostre diversità individuali, ma senza solidarietà, nessuna libertà è sicura³³.

È per tale ragione che il *Manifesto di Saragozza sulla insicurezza urbana e la democrazia*³⁴ ricorda che la sicurezza è un bene comune essenziale, indissociabile da altri beni primari, quali l'inclusione sociale, il diritto al lavoro, alla salute, all'educazione, alla cultura, e che è l'accesso ai diritti a facilitare e rendere possibile il diritto alla sicurezza.

Purtroppo, le cose, nel nostro Paese, non sembrano andare nel senso indicato dal Manifesto di Saragozza. La sicurezza sembra essere sempre più questione di fattispecie penali volte a contrastare l'immigrazione irregolare e di nuove misure amministrative volte a rendere più complessa e difficile la condizione dell'immigrato, e sempre meno questione di integrazione, di accoglienza, di condivisione, di creazione di una cultura di una responsabilità comune. Lo stesso incremento dei poteri dei sindaci nella materia della sicurezza (ed in particolare nella sicurezza urbana) viene configurato non tanto come la diffusione della partecipazione alla realizzazione di un bene comune, nel quadro di una strategia di corresponsabilizzazione delle comunità sociali nel controllo preventivo, ma come la possibilità di porre finalmente in essere quelle misure, anche drastiche, necessarie per dare risposte efficaci alle esigenze di sicurezza dei cittadini che lo Stato, lontano, non sa garantire.

La situazione sopra descritta sembra trovare la propria dimensione simbolica nella parabola che ha conosciuto l'esperienza della sicurezza urbana. Questa, infatti, nata proprio nel segno di una dimensione *plurale*, dell'incontro fra tradizionali funzioni statali in tema di ordine e sicurezza pubblica, e funzioni locali di promozione della qualità della vita, sembra ormai, dopo la recente modifica dell'art. 54 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito Tuel), operata con l'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92, e dopo l'emanazione del decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, volto appunto a delimitare l'ambito di applicazione della nuova disciplina, abbandonare ogni riferimento a funzioni di integrazione e di promozione sociale, e connotarsi esclusivamente per profili legati alle

³¹ Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, cit., p. 23.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ Manifesto approvato dal "Forum Europeo della sicurezza urbana" in occasione dell'incontro tenutosi a Saragozza nei giorni 2-4 novembre 2006. Il manifesto di Saragozza è richiamato da I. Portelli, *Gli intrecci della sicurezza*, cit., p. 17.

tradizionali funzioni statali in materia di ordine e sicurezza pubblica, anche se esercitate dal sindaco quale ufficiale di governo.

La transizione della “sicurezza urbana” da un’area nella quale trovano ingresso esigenze di promozione sociale ad un’altra caratterizzata esclusivamente da poteri precettivi e repressivi è stata colta efficacemente dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 196 del 2009 che, nel dichiarare non fondato il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Provincia Autonoma di Bolzano nei confronti del decreto del Ministro dell’interno del 5 agosto 2008, ha espressamente affermato che esso ha per oggetto “esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati”³⁵ e che “i poteri esercitabili dai sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 dell’art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati all’attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e dalle Province autonome”³⁶.

La pronuncia della Corte sembra pertanto, segnalare, il distacco della sicurezza urbana dalle funzioni di promozione sociale.

Il completamento del “pacchetto sicurezza”³⁷, operato con la legge n. 94 del 2009, rischia, così, di restituirci un sistema di sicurezza che sembra porsi in controtendenza rispetto al cammino percorso negli anni precedenti, (in particolare con i patti per la sicurezza), nel segno dell’integrazione e del coordinamento tra funzioni tradizionali di sicurezza e funzioni di promozione sociale. Il rischio è che in tal modo si favorisca l’affermazione di un sistema di sicurezza che, alla fine, contribuirà a generare, anziché coesione, frammentazione sociale; e si è già visto che senza solidarietà e coesione sociale nessuna libertà è sicura.

Sembra pertanto, opportuno, per verificare la sussistenza di tale rischio, considerare un po’ più da vicino le disposizioni contenute nella legge n. 94 del 2009.

3. Gli strumenti del governo della sicurezza

Con l’approvazione della legge n. 94 del 2009 nel nome della “sicurezza pubblica” sono state introdotte disposizioni tra loro eterogenee, tra le quali anche misure penali ed amministrative per far fronte alla presunta avanzata di fenomeni generatori di insicurezza e paura, come l’arrivo di

³⁵ Corte costituzionale, 1 luglio 2009, n. 196.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ La legge n. 94 del 2009, costituisce l’ultimo provvedimento con il quale il governo ha dato attuazione al “pacchetto sicurezza” varato il 21 maggio del 2008 poco dopo il giuramento del quarto governo Berlusconi. Gli antecedenti capitoli del “pacchetto sicurezza” sono, come è noto, la legge 24 luglio 2008 n. 125, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 92 del 2008, recante “misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”; la legge 23 aprile 2009, n. 38, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante “misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori”; e la legge 28 novembre 2008 n. 186, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 ottobre 2008, n. 151, recante “misure urgenti in materia di prevenzione e accertamento di reati, di contrasto alla criminalità organizzata e all’immigrazione clandestina”.

migranti, la presenza di *clochard* e *writer* nelle nostre città, l'affluenza ai locali di intrattenimento e di spettacolo³⁸.

Sul piano penale il contrasto all'immigrazione irregolare è affidato soprattutto all'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale dello straniero nel territorio statale e di una sanzione penale per chi a titolo oneroso, al fine di trarre ingiusto profitto, dà alloggio ovvero cede, anche in locazione, un immobile ad uno straniero privo di titolo di soggiorno.

Si tratta di misure penali la cui efficacia dovrebbe essere rafforzata dalla previsione, sul versante amministrativo, di obblighi di esibizione dei documenti di soggiorno in caso di matrimonio, di accesso a pubblici servizi o di richiesta di provvedimenti inerenti agli atti di stato civile (con la sola esclusione di quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie e alle prestazioni scolastiche obbligatorie). Alle misure sopraindicate si aggiunge l'obbligo per gli agenti in attività finanziaria che prestano servizi di pagamento nella forma dell'incasso e trasferimento di fondi (le agenzie di *money transfer*) di segnalare all'autorità locale di pubblica sicurezza la mancanza del titolo di soggiorno del cittadino extracomunitario che ha ordinato l'operazione finanziaria; viene, altresì, attribuito alle amministrazioni comunali (e non più all'Azienda unità sanitaria locale) il potere di accertare le condizioni igienico-sanitarie e l'idoneità abitativa degli immobili in caso di richiesta non solo di una nuova residenza, ma anche di ricongiungimento familiare.

A tali misure bisogna poi sommarne altre, quali la prescrizione del versamento da parte del richiedente di un contributo monetario in caso di elezione, acquisto, riacquisto, rinuncia o concessione della cittadinanza o di richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno CE, nonché la scelta di subordinare il rilascio del permesso di soggiorno al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana, e alla stipula di un "accordo di integrazione", articolato per crediti, con l'impegno a sottoscrivere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno.

Carattere più spiccatamente sociale rivestono altre misure amministrative dirette a contrastare alcuni fenomeni considerati fonte di insicurezza per cittadini, a partire dall'istituzione presso il Ministero dell'interno di un apposito registro nazionale delle persone che non hanno fissa dimora. Si tratta di una soluzione amministrativa del tutto diversa dall'esperienza, realizzata nel Comune di Roma, dell'iscrizione anagrafica presso un indirizzo fittizio dei cittadini senza fissa dimora,

³⁸ Il Presidente della Repubblica nella nota del 15 luglio 2009, che accompagna la promulgazione della legge in esame, rileva che dal carattere generale ed onnicomprensivo della nozione di sicurezza posta a base della legge, funzionale all'intento di migliorare la qualità della vita dei cittadini rimuovendo situazioni di degrado, disagio e illegalità avvertire da tempo, «discendono la disomogeneità e la estemporaneità di numerose sue previsioni che privano il provvedimento di quelle caratteristiche di sistematicità e organicità che avrebbero invece dovuto caratterizzarlo».

abituamente presenti sul territorio e privi di domicilio, per consentire loro di ottenere documenti, certificazioni, servizi³⁹.

La mancanza di “decoro” dei luoghi, invece, è contrastata con l’inasprimento del regime sanzionatorio del reato di deturpamento e imbrattamento di cose altrui e con la previsione di una sanzione amministrativa sia per la vendita di bombolette *spray* contenenti vernici non biodegradabili ai minori di diciotto anni sia per coloro che “insozzano” le pubbliche strade “gettando rifiuti od oggetti dai veicoli in movimento o in sosta”; al contempo è attribuito al sindaco il potere di ordinare l’immediato ripristino dello stato dei luoghi a spese degli occupanti e, se si tratta di occupazione a fine di commercio, la chiusura dell’esercizio fino al pieno adempimento dell’ordine e del pagamento delle spese o della prestazione di idonea garanzia e, comunque, per un periodo non inferiore a cinque giorni sia nel caso di indebita occupazione di suolo pubblico sia nel caso in cui l’esercente ometta di adempiere agli obblighi inerenti alla pulizia e al decoro degli spazi pubblici antistanti l’esercizio.

Ma il legislatore non ha ritenuto sufficiente l’introduzione di tali misure. Accanto ad esse, infatti, è stato regolato il concorso dei privati nelle attività volte a garantire la sicurezza dei cittadini.

La legge n. 94 del 2009 autorizza l’impiego di personale privato per i servizi di controllo (i cd. *buttafuori*) nelle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi. Si tratta di personale al quale è inibito l’uso di armi, di oggetti atti ad offendere e di qualunque strumento di coazione fisica, che deve essere iscritto in un apposito elenco - al quale devono necessariamente attingere i soggetti che intendono avvalersi degli addetti ai servizi di controllo -, tenuto dal prefetto competente per territorio, chiamato quest’ultimo a vigilare sulla sussistenza dei requisiti soggettivi e sulle modalità di espletamento del servizio; al medesimo prefetto per tale ragione i gestori dei locali devono preventivamente comunicare l’utilizzo dei cd. *buttafuori*. La fissazione dei requisiti per l’iscrizione nell’elenco, delle modalità per la selezione e la formazione del personale, degli ambiti applicativi e del relativo impiego è rimessa ad un decreto del Ministro dell’interno, che è stato adottato il 6 ottobre 2009.

Inedita forma di “sicurezza privata” quella dei *buttafuori*, operanti al di fuori dello spazio riservato alla “vigilanza privata”⁴⁰, che anticipa nel testo della legge la disciplina delle cd. *ronde*,

³⁹ Sin dal 2002, previo l’accreditamento al servizio sociale municipale, può essere richiesta dai cittadini senza fissa dimora all’ufficio anagrafico l’iscrizione in via Modesta Valenti. Modesta Valenti era una donna di 71 anni senza fissa dimora che viveva a Roma nei pressi della stazione Termini, deceduta il 31 gennaio 1983. La giunta comunale di Roma, con la deliberazione n. 84/2002 ha deciso l’istituzione di via Modesta Valenti quale “indirizzo anagrafico convenzionale” per le persone senza fissa dimora, consentendo loro di ottenere la residenza anagrafica e di conseguenza il godimento dei diritti connessi.

⁴⁰ La l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003 n. 24, art. 9, ha introdotto la figura dei referenti per la sicurezza. Si tratta di soggetti, individuati e funzionalmente dipendenti dai gestori di locali ed organizzatori di eventi aperti al pubblico, in particolare nel settore dell’intrattenimento, chiamati a contribuire all’ordinato svolgimento delle attività d’impresa, alla prevenzione dei rischi, alla mediazione dei conflitti e a cooperare con le polizie locali e nazionali in relazione alle

volta invece a coinvolgere i cittadini negli interventi pubblici per la sicurezza del territorio⁴¹. Il legislatore riconosce ai sindaci la possibilità, previa intesa con il prefetto, di avvalersi della collaborazione di “associazioni tra cittadini non armati” - in via prioritaria, di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell’ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato - al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale.

Uniche condizioni espressamente fissate dal legislatore per la collaborazione è la mancanza di impiego di risorse economiche a carico della finanza pubblica e l’iscrizione in un apposito elenco curato dal prefetto. L’individuazione dei requisiti per l’iscrizione nell’elenco e le modalità di tenuta dei relativi elenchi, nonché la determinazione degli ambiti operativi sono, invece, demandati ad un provvedimento del Ministro dell’interno. Al prefetto spetta, inoltre, tanto la verifica, sentito il comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari, quanto il loro periodico monitoraggio.

4. L’esercizio associato della sicurezza: le associazioni di osservatori volontari

4.1. I requisiti delle associazioni e degli osservatori volontari

La scarsa disciplina legislativa delle associazioni di osservatori volontari è stata integrata dal decreto del Ministro dell’interno dell’8 agosto del 2009, il quale, sin dalle premesse, colloca le associazioni nell’ambito della sicurezza urbana, così come di recente delimitata dalla novella dell’art. 54 del Tuel, e dal decreto del Ministro dell’interno del 5 agosto 2008, con il quale sono

rispettive competenze. Con delibera della Giunta regionale del 10 marzo 2008, n. 287, è stata approvata la direttiva per gli Enti locali relativa alle modalità di autorizzazione all’esercizio della funzione di referente per la sicurezza.

Nell’ambito delle misure volte a prevenire e contrastare il fenomeno della violenza nelle manifestazioni sportive la legge 13 dicembre 1989, n. 401 - così come modificata dalla legge 17 ottobre 2005, n. 210 con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto legge 17 agosto 2005, n. 162 - e la legge 4 aprile 2007, n. 41 - con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto legge 8 febbraio 2007, n. 8 - hanno previsto la figura dell’addetto della società organizzatrice dell’evento sportivo, c.d. *steward*, al quale sono demandati compiti di sicurezza che comprendono, tra l’altro, la verifica del possesso, da parte del pubblico, di regolare titolo di accesso allo stadio; l’accoglienza e l’instradamento degli spettatori, l’eventuale attivazione delle procedure inerenti alla pubblica incolumità ed alle emergenze; il presidio dei varchi di accesso all’impianto; il controllo del rispetto del “Regolamento d’uso” dell’impianto dove si svolgono le manifestazioni sportive. Gli *steward*, ai quali la legge n. 210 del 2005 ha riconosciuto la tutela giuridica prevista per gli incaricati di pubblico servizio, durante lo svolgimento delle loro mansioni, indossano una casacca, e non possono portare armi o altri oggetti atti ad offendere, né esercitare pubbliche funzioni, riservate agli organi di polizia dello Stato. Per garantire la professionalità degli *steward* impiegati dalle società sportive nei servizi di controllo degli spettatori, il legislatore ha demandato al Ministro dell’interno l’adozione di un decreto per stabilire le modalità di selezione, formazione e di collaborazione con le forze dell’ordine. Il successivo decreto ministeriale attuativo dell’8 agosto 2007 ha chiarito, tra l’altro, che i servizi di controllo devono essere assicurati dalle società organizzatrici direttamente ovvero avvalendosi di istituti di sicurezza privata autorizzati a norma dell’art. 134 del Tulp. Si legga, inoltre, C. Bassu, *Risposte emergenziali alla violenza negli stadi. Il rapporto tra «libertà di tifo» e pubblica sicurezza in prospettiva comparata*, in *Calcio professionistico e diritto*, (a cura di) I. Demuro – T. E. Frosini, Milano, 2009, p. 269 e ss.

⁴¹ G. Moro, *La cittadinanza attiva e le politiche locali della sicurezza*, in *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, (a cura di) Cittalia, Roma, 2009, p. 183, ritiene che «in sostanza si è varata una norma sulla “sorveglianza passiva” rivendicandola o contrastandola come una norma sulle ronde».

stati individuati, tra l'altro, i correlati poteri di prevenzione e contrasto rimessi ai sindaci, provvedimenti non espressamente richiamati dalla legge n. 94 del 2009⁴².

In particolare, il decreto ministeriale dell'agosto 2009 nel fissare i requisiti delle associazioni per l'iscrizione nell'elenco provinciale tenuto dal prefetto prevede che le stesse devono avere tra gli scopi sociali, risultanti dall'atto costitutivo e/o dallo statuto, quello di prestare attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale nell'ambito della sicurezza urbana, come individuata dal decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008, ovvero del disagio sociale, del quale non si preoccupa, invece, di fornire una definizione, né è possibile rinvenirne una a livello sia legislativo sia regolamentare.

La legge n. 94 del 2009 si limita, dunque, a prescrivere che i sindaci possono avvalersi di "associazioni tra cittadini non armati", riservando ad un decreto del ministro dell'Interno la determinazione tanto degli ambiti operativi, quanto dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco istituito presso la Prefettura-Utg e delle modalità di tenuta dei medesimi elenchi.

Deve trattarsi, secondo le prescrizioni del decreto ministeriale, di associazioni che svolgono la propria attività gratuitamente e senza fini di lucro, anche indiretto, e che non sono espressione di partiti o movimenti politici, né di organizzazioni sindacali, né collegate a tifoserie organizzate o riconducibili a movimenti, associazioni o gruppi organizzati aventi finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, né ricevere anche indirettamente risorse economiche, ovvero altri finanziamenti a qualsiasi titolo dalle suddette associazioni. Dunque, le disposizioni sembrano sanzionare il legame diretto, soprattutto sul piano organizzativo-finanziario, delle associazioni con gli illustrati organismi, ma non l'adesione del singolo osservatore a quest'ultimi, vietata soltanto nei confronti di movimenti, associazioni o gruppi organizzati aventi finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso.

Oltre a quest'ultima condizione, i singoli osservatori volontari, che devono avere un'età superiore a 18 anni e godere di buona salute fisica e mentale (non soffrire di daltonismo, disporre di capacità di espressione visiva, di udito e di olfatto ed assenza di elementi psicopatologici), non devono far uso di stupefacenti, e non essere stati denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, per delitti non colposi o essere sottoposti ne' essere stati sottoposti a misure di prevenzione, ovvero destinatari di provvedimenti di cui all'art. 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, e per lo svolgimento delle attività di osservazione debbono aver superato appositi corsi di formazione, che possono essere organizzati dalle regioni e dagli enti locali, formazione, tuttavia, non comprendente la partecipazione obbligatoria e periodica a corsi di aggiornamento professionale.

⁴² Il Presidente della Repubblica nella citata nota del 15 luglio 2009 ha sollecitato una «rigorosa aderenza [del decreto ministeriale *n.d.r.*] ai limiti segnati in legge relativamente al carattere delle associazioni e al compito ad esse attribuito».

L'elencazione dei requisiti richiesti ai componenti delle associazioni, se da un lato non richiede la cittadinanza italiana, aprendo in tal modo la partecipazione associativa anche agli stranieri⁴³, dall'altro appare insufficiente nell'apprestare garanzie certe ed efficaci avverso possibili collegamenti con la criminalità.

La verifica dei requisiti è demandata al prefetto - responsabile della tenuta dell'elenco - chiamato a sua volta a vigilare sulla persistenza dei requisiti e sui comportamenti violativi della legge da parte tanto dei singoli osservatori quanto dell'associazione, sanzionati gli uni con il divieto di impiego del singolo osservatore e gli altri con la revoca dell'iscrizione dell'associazione, ponendo in tal modo a carico del prefetto un'attività di vigilanza dagli incerti contorni⁴⁴. Inoltre, desta perplessità la mancata previsione di un obbligo di relazione del prefetto nei confronti del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica in caso di revoca dell'iscrizione e di revisione annuale dell'elenco, coinvolgimento invece prescritto al momento dell'iscrizione dell'associazione nell'elenco.

Emerge l'intento del governo di limitare la libera ed autonoma iniziativa dei privati, disponendo nel citato decreto ministeriale la cessazione delle attività riconducibili alla sicurezza urbana e al disagio sociale svolte dalle associazioni già costituite che entro sei mesi dalla data del decreto non provvedono all'iscrizione nell'elenco provinciale delle associazioni di osservatori volontari.

Nella prospettiva del provvedimento ministeriale, le ronde dovrebbero costituire esercizio del diritto costituzionale di associazione, così come disciplinato dall'art. 18 della Costituzione, che non subordina ad alcuna autorizzazione l'esercizio del diritto di associazione e lo consente ai fini non vietati ai singoli dalla legge penale⁴⁵, proibendo, al contempo, espressamente la costituzione di associazioni segrete e di associazioni che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare⁴⁶.

Tale divieto è ben presente al legislatore, che nella legge n. 94 del 2009 prescrive che debba trattarsi di associazioni tra cittadini "non armati", specificando nel decreto ministeriale che gli osservatori "anche se titolari di porto d'armi, non devono portare al seguito armi o altri oggetti atti

⁴³ M. Cecchetti – S. Pajno, *Quando una «ronda» non fa primavera. Usi ed abusi della funzione legislativa*, in "www.federalismi.it", 2009, p. 3, dal riferimento legislativo ai «cittadini» deducono l'esclusione dalle associazioni dei cittadini stranieri anche se cittadini europei, nonché degli apolidi.

⁴⁴ In merito all'iscrizione delle associazioni nell'elenco tenuto dal prefetto, nel parere espresso il 2 aprile 2009 sul testo del decreto-legge n. 11 del 2009 contenente una norma analoga a quella in esame, e richiamato nel parere del 10 giugno 2009 sul testo del disegno di legge poi diventato legge n. 94 del 2009, il Consiglio superiore della magistratura ha osservato che «la suddetta iscrizione non si configura come un'autorizzazione amministrativa, ma come una mera verifica della corrispondenza tra i requisiti stabiliti nel decreto ministeriale e quelli posseduti dall'associazione. Si tratta, quindi, non di un effettivo controllo sull'attività realmente svolta dalle associazioni, ma di un accertamento della corrispondenza dei fini dichiarati dalle associazioni ai requisiti che verranno indicati nel decreto ministeriale».

⁴⁵ Si veda Corte Costituzionale, 12 luglio 2001, n. 243.

⁴⁶ Si legga A. Pace, *Art. 18*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. Branca, Bologna-Roma, 1977, p. 220.

ad offendere”, né “utilizzare uniformi, emblemi, simboli, altri segni distintivi o denominazioni riconducibili, anche indirettamente, ai corpi di polizia, anche locali, alle forze armate, ai corpi forestali regionali, agli organi della protezione civile o ad altri corpi dello Stato, ovvero che contengano riferimenti a partiti o movimenti politici e sindacali, nonché sponsorizzazioni private”⁴⁷, sostituiti da una “casacca”, disposizione quest’ultima che potrebbe essere di difficile applicazione proprio per le associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell’ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato. Tuttavia, non risulta disciplinato l’uso da parte degli osservatori di strumenti di autodifesa, sebbene la medesima legge n. 94 del 2009 all’art 3, comma 32, rinvii all’adozione di un regolamento per definire in via generale le caratteristiche tecniche degli strumenti di autodifesa, di cui all’articolo 2, comma 3, della legge 18 aprile 1975, n. 110⁴⁸.

La nuova disciplina, inoltre, non sembra soddisfare l’ulteriore condizione della mancanza di un inquadramento gerarchico individuata dal legislatore e dalla giurisprudenza per escludere il carattere paramilitare delle associazioni. Infatti, nulla dice sulle modalità di organizzazione gerarchica o meno tanto delle associazioni quanto dei “nuclei” di osservatori.

Si tratta delle medesime problematiche legate al fenomeno, molto diffuso negli atti settanta, dei servizi d’ordine, predisposti dai partiti e dai sindacati in occasione dei comizi e delle manifestazioni di piazza. Forme organizzate non regolate, e per lo più tollerate, dall’ordinamento, deputate a svolgere attività di sicurezza e/o di ordine e per le quali l’uso della forza è consentito solo per legittima difesa⁴⁹. Ricorre, dunque, un fenomeno in parte simile a quello dei cd. buttafuori, dei quali possono servirsi gli esercizi commerciali e i locali di intrattenimento e di spettacolo con funzioni di controllo e di tutela dell’incolumità degli utenti, la cui assenza di regolazione è stata colmata dalla legge n. 94 del 2009. Infatti, il legislatore nell’autorizzare *ex lege* il loro utilizzo⁵⁰, oltre a richiedere anche in tal caso l’iscrizione in appositi registri curati dai prefetti e ad affidare ad un decreto ministeriale la specificazione dei requisiti per l’iscrizione nell’elenco, delle modalità per

⁴⁷ Nella circolare del 10 marzo 2009 il capo del Dipartimento della protezione civile, oltre a precisare che la partecipazione all’associazione di osservatori a titolo personale da parte di soggetti già iscritti anche ad organizzazioni di volontariato di protezione civile è del tutto libera, nel rispetto dei principi costituzionali di tutela della libertà di pensiero e di associazione, ha chiarito che «deve essere però assicurato che l’aderente all’associazione di volontariato di protezione civile, allorquando ponga in essere azioni volte a preservare la sicurezza urbana o ad impedire situazioni di disagio sociale, non utilizzi uniformi, simboli, emblemi, mezzi o attrezzature riconducibili alla protezione civile».

⁴⁸ Nella citata nota del 15 luglio 2009 del Presidente della Repubblica con riferimento agli strumenti di autodifesa si rileva «che, stando ai principi affermati dalla giurisprudenza, il porto dello spray [al peperoncino] potrebbe restare sempre vietato a norma dell’art. 4 della legge 110/1975». Si veda anche il parere espresso il 2 aprile 2009 dal Csm.

⁴⁹ Secondo A. Pace, *Art. 17*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 175, l’uso della forza da parte dei privati trova la propria giustificazione unicamente come forma di legittima difesa, «solo a tali condizioni l’attività dei “buttafuori” e dei “bravacci” può infatti rimanere nell’ambito del diritto»

⁵⁰ L’art. 3, comma 7, della legge n. 94 del 2009 fa salva espressamente l’applicazione dell’articolo 134 del Tulp, che prescrive che senza licenza del prefetto è vietato ad enti o privati di prestare opere di vigilanza o custodia di proprietà mobiliari od immobiliari e di eseguire investigazioni o ricerche o di raccogliere informazioni per conto di privati, e che la licenza non può essere concessa per operazioni che importano un esercizio di pubbliche funzioni o una menomazione della libertà individuale.

la selezione e la formazione del personale, degli ambiti applicativi e del relativo impiego⁵¹, si è preoccupato sia di vietare loro non solo l'uso di armi e di oggetti atti ad offendere, ma anche di qualunque strumento di coazione fisica, sia di escludere espressamente che l'espletamento dei relativi servizi comporti l'attribuzione di pubbliche qualifiche, garanzie queste ultime non previste nel caso delle ronde.

4.2. La programmazione delle attività

Il decreto ministeriale dell'agosto del 2009 individua lo strumento autorizzativo in un'ordinanza del sindaco. La collaborazione delle associazioni con il sindaco deve essere, infatti, preceduta dall'emanazione di un'apposita ordinanza nella quale deve essere formalizzata la volontà del sindaco di avvalersi dell'attività delle associazioni di osservatori volontari e devono essere identificati gli ambiti del loro utilizzo.

Poiché la disciplina legislativa non contiene alcun riferimento a questo potere sindacale si deve ritenere che, trattandosi di un ulteriore strumento per il governo della sicurezza urbana, come ribadito dal decreto ministeriale, possa coerentemente trovare applicazione il novellato art. 54 del Tuel, il quale ha introdotto in materia di sicurezza urbana un potere sindacale di ordinanza dagli incerti contorni, che finisce per alimentare divergenti interpretazioni sulla sua portata o meno generale e/o straordinaria dello stesso.

La scelta di ricavare il regime giuridico dell'ordinanza sindacale dall'art. 54 del Tuel non è certamente priva di conseguenze, in quanto comporta l'applicazione delle regole contenute nel medesimo articolo che disciplinano, tra l'altro, l'obbligo di motivazione, il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, l'obbligo di preventiva comunicazione al prefetto, nonché i poteri ispettivi e sostitutivi di quest'ultimo.

Tuttavia, la collaborazione delle associazioni di osservatori volontari non sembra possa costituire una situazione contraddistinta dai caratteri della straordinarietà e dell'urgenza, che sono invece alla base del potere di ordinanza regolato dall'art. 54 del Tuel; è infatti lo stesso decreto ministeriale a rimandare ad un necessario processo programmatico, che ha nella convenzione stipulata dai sindaci con le associazioni il suo punto di partenza.

Argomentando diversamente si finirebbe per sostenere che il decreto ministeriale ha introdotto un nuovo potere di ordinanza atipico a carattere programmatico.

Si profila a questo punto un'obiettiva contraddizione: se da una parte il ricorso all'ordinanza costituisce esercizio di un potere di programmazione generale volto ad integrare le attività di polizia con quelle delle ronde, dall'altra l'adozione di un'ordinanza ex art. 54 del Tuel comporta secondo la

⁵¹ Si tratta del decreto del Ministro dell'interno 6 ottobre 2009, n. 235.

migliore ricostruzione la spendita di un potere straordinario. Deriva da ciò per un verso la problematica legittimità del potere del sindaco di autorizzare con ordinanza l'utilizzo delle associazioni di osservatori non trovando riscontro nella normativa primaria, dall'altro che provvedimenti contingibili ed urgenti emanati per esigenze straordinarie possano prevedere l'impiego delle ronde in aggiunta alle prescrizioni in materia di sicurezza urbana.

La disciplina posta con il decreto ministeriale sembra non rispondere alla necessità affermata espressamente dalla legge n. 94 del 2009 di subordinare la decisione del sindaco di avvalersi della collaborazione delle associazioni alla "previa intesa con il prefetto", e di conseguenza di far precedere l'adozione dell'ordinanza sindacale da un accordo con il prefetto - richiesto, invece, per la successiva convenzione di cui all'art. 4 del decreto ministeriale -, consenso che potrebbe apparire irrinunciabile qualora si riconosca all'ordinanza sindacale carattere programmatico.

La decisione dei sindaci di avvalersi della collaborazione delle associazioni deve essere, infatti, accompagnata dalla stipula di specifiche convenzioni con le associazioni iscritte nell'apposito elenco. La convenzione è diretta ad individuare l'ambito territoriale e temporale in cui l'associazione è destinata ad operare, nonché a disciplinare la formazione degli associati, le forme di controllo per la verifica del rispetto delle disposizioni contenute nella medesima convenzione e nel decreto ministeriale, e il piano d'impiego che deve contenere i presupposti oggettivi per effettuare le segnalazioni alla polizia locale e alle Forze di polizia dello Stato. Dunque, lo strumento negoziale, il cui contenuto deve essere concordato con il prefetto competente per territorio, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica - il cui dissenso tuttavia non è stato regolato - dovrebbe adempiere soprattutto ad una funzione programmatica, offrendosi alla mera adesione delle associazioni.

Inoltre, non risultano regolate le modalità di scelta delle associazioni da parte del sindaco; tale lacuna potrebbe dar luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento tra le associazioni operanti sul territorio, salvo non configurare l'obbligo del sindaco di richiedere la collaborazione di tutte le associazioni iscritte nell'elenco tenuto presso la prefettura della provincia dove la medesima associazione intende operare ed ha una sede.

4.3. Le modalità di svolgimento delle attività

Ma è soprattutto alle modalità di svolgimento dell'attività delle associazioni di osservatori volontari che bisogna rivolgere l'attenzione. Compito affidato espressamente dalla legge alle associazioni è la "segnalazione alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale". Il provvedimento ministeriale

precisa che deve trattarsi di attività di “mera osservazione” in specifiche aree del territorio comunale.

L’attività di osservazione può essere svolta esclusivamente in nuclei composti da un numero di persone non superiore a tre, di cui almeno una di età pari o superiore a 25 anni, senza l’ausilio di mezzi motorizzati e di animali (è, dunque, possibile l’utilizzo della bicicletta!), e senza il possesso al seguito di armi o altri oggetti atti ad offendere.

L’attività di segnalazione deve essere effettuata utilizzando esclusivamente apparecchi di telefonia mobile, ovvero apparati radio-ricetrasmittenti omologati, (in base ad apposita abilitazione), i cui elementi identificativi o di riferimento devono essere comunicati al responsabile del servizio di polizia municipale territorialmente competente.

Si tratta di modalità operative che devono essere coordinate con i servizi della polizia municipale del comune interessato, in modo che sia garantita un’idonea ricezione delle segnalazioni. Rimane, invece, incerta la possibilità di utilizzare apparecchiature idonee a garantire un collegamento audio-visivo; al contempo è da sottolineare il mancato richiamo alla normativa in materia di tutela della privacy. Si tratta di aspetti particolarmente rilevanti in quanto dalle modalità di raccordo con le forze di polizia, destinatarie dell’attività di segnalazione, dipende la possibilità di controllare e verificare l’operato delle ronde e di evitare eventuali abusi.

Il decreto ministeriale sembra privilegiare quale destinataria immediata delle segnalazioni la polizia municipale, che a seconda della pericolosità o della rilevanza penale o meno degli eventi rilevati dagli osservatori dovrebbe a sua volta rivolgersi alle forze di polizia dello Stato, tralasciando di coinvolgere i servizi sociali del comune; scelta questa, sintomatica di un approccio prettamente securitario ai fenomeni di disagio sociale⁵².

4.4. Le attività di osservazione e di segnalazione

La prima forma di attività consentita alle ronde è quella di “mera” osservazione, che è diretta alla rilevazione di “eventi” che possono arrecare danno alla sicurezza urbana, ovvero “situazioni” di disagio sociale. L’ancoraggio ad “eventi” e “situazioni” dovrebbe escludere la possibilità di rivolgere l’attività di osservazione a meri sospetti e a pericoli presunti ovvero a situazioni di fatto non circostanziate e dal significato non univoco.

L’attività di osservazione se rivolta soprattutto alla rilevazione di eventi che incidono sulla sicurezza dei cittadini appartenenti ad una comunità locale riproduce il contenuto tipico della

⁵² Si legga F. Olivetti Manoukian, *La domanda di sicurezza può non investire i servizi?*, in “Animazione sociale”, 2008, p. 1 e ss.

funzione di sicurezza pubblica⁵³. L'attività di osservazione rappresenta, infatti, la prima forma di attività di polizia, estrinsecandosi in un potere di acquisizione di informazioni ed in un potere di identificazione, il cui esercizio costituisce il presupposto per il successivo esercizio dei poteri repressivi, finalizzati ad assicurare il colpevole alla polizia giudiziaria⁵⁴. Ricorre, dunque, in caso di osservazione un tradizionale potere di polizia da esercitare nell'ambito delle garanzie apprestate dalla legge⁵⁵.

Bisogna, dunque, chiedersi se l'attività di osservazione delle ronde dia luogo ad un comportamento organizzato in funzione di prevenzione dei reati, che a sua volta non potrebbe essere legittimato semplicemente invocando il dovere di ciascun cittadino di denunciare la notizia di un reato perseguibile di ufficio (art. 333 c.p.p.) e di procedere all'arresto in caso di flagranza (art. 383 c.p.p.)⁵⁶, ovvero un più generico dovere civico di ogni cittadino di segnalare alle autorità circostanze pericolose e dannose⁵⁷.

La prevenzione, quale attività finalizzata al riscontro e alla ricerca di situazioni oggettive di pericolo o di inizio di attività criminose, finirebbe in tal modo per alimentare una sistematica attività di controllo sociale e una indebita intromissione nella sfera privata.

Se da un lato è da scongiurare che l'attività di osservazione si riduca a forme di autodifesa dei propri beni e delle proprie proprietà, dall'altro il rischio che si corre è la "parcellizzazione" del controllo sul territorio, rischio ben presente al legislatore che nel corso dei lavori parlamentari ha eliminato l'iniziale formulazione che prevedeva per le ronde la possibilità di "cooperare nello

⁵³ Si ricorda che il Consiglio superiore della magistratura, nel parere del 2 aprile 2009, aveva manifestato «una perplessità di ordine generale sulla possibilità di derogare al principio che assegna all'autorità pubblica l'esercizio delle competenze in materia di tutela della sicurezza, escludendo che questa possa essere affidata ai privati. Né può costituire argomento giustificativo la previsione di arresto da parte di privati ex art. 383 c.p.p. (limitata ai delitti perseguibili di ufficio di cui all'art. 380 nei casi di flagranza) la quale è ipotesi eccezionale che richiede comunque l'immediato intervento della polizia e poi dell'autorità giudiziaria. La perplessità di ordine generale è accentuata dalla finalità che viene attribuita alle associazioni volontarie, che è quella di "segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale"».

⁵⁴ Si legga G. Corso, *Polizia di sicurezza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996, XI, p. 328, che sul punto richiama la fondamentale opera di O. Ranelletti, *La polizia di sicurezza*, in *Trattato di diritto amministrativo*, (diretto da) V. E. Orlando, IV, I, Milano 1904.

⁵⁵ Cfr. A. Chiappetti, *Polizia (diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1985, XXXIV, p. 150 e ss.

⁵⁶ Le fattispecie penali sopraindicate non sono espressamente richiamate dal provvedimento ministeriale.

⁵⁷ La Corte costituzionale, 10 giugno 1970, n. 89, ha precisato che il privato, quando agisce in presenza dei presupposti previsti dalla norma che gli consente l'arresto in flagranza, assume la veste di organo di polizia, sia pure in via straordinaria e temporanea, ed in conseguenza, viene a godere, nell'esercizio delle funzioni pubbliche assunte, della stessa speciale posizione giuridica conferita ai soggetti che esercitano poteri di polizia giudiziaria. Secondo la Consulta in questi casi «si fa applicazione del principio generale della "collaborazione civica" in base al quale ogni cittadino è, secondo i casi, obbligato o facultato a svolgere attività richieste, con carattere di assoluta e urgente necessità, nel comune interesse, per far fronte ad eventi rispetto ai quali, data la loro eccezionalità o imprevedibilità, le autorità costituite non siano in grado di intervenire con la necessaria tempestività, oppure in misura sufficiente al bisogno», principio che trova fondamento nell'osservanza dei "doveri di solidarietà sociale" richiamati dall'art. 2 della Costituzione. G. Arena, *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura*, in "www.labsus.org", 2009, ritiene che «è sempre stata considerata una forma encomiabile di civismo quella che porta un qualsiasi cittadino a segnalare alle forze dell'ordine un fatto criminoso o situazioni potenzialmente dannose per la sicurezza della comunità».

svolgimento dell'attività di presidio del territorio", privandole della funzione di controllo diretto del territorio.

L'interprete è, dunque, chiamato a muoversi lungo la linea di confine tra rilevazione/osservazione (attribuita alle ronde) ed accertamento del reato (riservato alla polizia)⁵⁸. Sembra, in particolare, da escludere che l'attività di osservazione possa trasformarsi nella possibilità di svolgere indagini in maniera autonoma o in un'attività di sorveglianza di specifici beni e luoghi. La "mera" osservazione non può tradursi, infatti, in un'osservazione "attiva"⁵⁹.

La seconda forma di attività consentita alle ronde è quella di segnalazione di eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana alle polizie locale e di Stato.

La disciplina sul punto appare lacunosa e non idonea a fugare i molteplici dubbi legati alla delimitazione degli spazi di azione delle ronde⁶⁰. Infatti, a fronte dell'incerto margine di discrezionalità a loro disposizione, sarebbe stato opportuno, per garantire di conseguenza la sindacabilità delle scelte effettuate, introdurre un espresso "obbligo" di segnalazione, a guisa di un dovere funzionale, a carico degli osservatori. L'attività di segnalazione rischia di orientare l'azione delle forze dell'ordine, condizionandone la scelta dei luoghi, dei modi e dei tempi del controllo e dell'intervento. Sembra, peraltro, da escludere la possibilità per le ronde di ricevere esposti e

⁵⁸ M. Cecchetti – S. Pajno, *Quando una «ronda» non fa primavera*, cit., p. 4, escludono che la normativa in esame consenta di svolgere un'attività che non era già pienamente nella disponibilità dei soggetti privati. Secondo gli autori, infatti, qualunque soggetto privato, singolo o associato che sia, ha il diritto di rilevare eventi o situazioni che incidono sulla sicurezza urbana e di riferirne alle pubbliche autorità, compiti non riconducibili alle funzioni di polizia ed in quanto tali pertinenti alla sfera della libertà dei privati.

⁵⁹ G. Moro, *La cittadinanza attiva*, cit., p. 183, sostiene che «esperienze di sorveglianza passiva sono realizzate da anni in numerosi comuni italiani, spesso ad opera di associazioni di volontariato composte ad esempio da anziani, a prescindere dal colore politico della amministrazione locale che le ha consentite o sostenute e sotto la cui responsabilità esse vengono realizzate».

⁶⁰ Con riguardo all'attività di mera segnalazione svolta da privati, il Consiglio di Stato, sez. VI, 12 agosto 1996, n. 1023, ha chiarito che nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta da istituti privati, quella di mera segnalazione alle forze di polizia di circostanze pericolose e dannose per la proprietà costituisce attività di custodia rientrando nella previsione di cui agli artt. 133 e 134 del Tulp, sicché anche per tale attività è richiesta la licenza del Prefetto. In coerenza con tale presupposto, la Cassazione ha ritenuto che integri la contravvenzione di cui all'art. 1 del Tulp l'attività, non autorizzata da apposita licenza prefettizia, di vigilanza e custodia svolta in forma imprenditoriale, anche senza uso di armi, con la sola finalità di segnalare via radio alle competenti autorità eventuali aggressioni o situazioni di pericolo per la proprietà privata (Cass. Pen., Sez. III, 17 dicembre 2002, n. 42204, di recente confermata da Cass. Pen., Sez. I, 12 maggio 2008, n. 19181). Di recente il Consiglio di Stato, sez. VI, 25 marzo 2009, n. 1787, ha ribadito che è sottratto ai soggetti privati, anche se muniti di licenza di P.S. ai sensi dell'art. 134 Tulp, il potere di svolgere attività di sicurezza e prevenzione di condotte penalmente rilevanti, quali la predisposizione di misure di prevenzione per la sicurezza degli spazi antistanti istituti scolastici e di vigilanza davanti a siti comunali al fine di scoraggiare iniziative delinquenziali di qualsiasi genere. Nel commentare la sentenza n. 19181 del 2008 della Cassazione, F. Giglioni, *Le ronde devono essere autorizzate*, in "www.labsus.org", 2009, sostiene che «il discrimine [...] per ammettere un esercizio autorganizzato di vigilanza sta in cosa s'intende tutelare: qualora si proteggano beni privati o si preveda comunque l'esercizio della forza a limitazione delle libertà, l'autorganizzazione non è consentita; qualora invece oggetto di tutela sono i beni comuni, essa sarebbe consentita». «Non è dubbio che anche la sicurezza rientri tra i beni comuni perché rappresenta la condizione essenziale per consentire a ciascuna persona di realizzare i propri desideri in un contesto ordinato di convivenza. La sicurezza, però, è attività complessa che si compone di molti elementi: alcuni di questi, l'uso della forza repressiva e la tutela dei beni privati, sono senz'altro preclusi ai cittadini anche se per motivi diversi, altri, quali la cura di un territorio, la diffusione di una cultura della legalità, che in altri termini potrebbe essere denominata come attività di prevenzione collettiva, è viceversa nella disponibilità dei cittadini che dunque possono organizzarsi al fine di perseguire tali finalità di interesse generale».

segnalazioni dai cittadini, non potendo le stesse divenire un “surrogato” dell’ autorità di pubblica sicurezza; né è chiaro quale trattamento sul piano della tutela della *privacy* è richiesto per i dati raccolti dalle ronde.

Il legislatore del 2009 non sembra, dunque, assecondare la tendenza da tempo in atto nel nostro ordinamento di circoscrivere le attività di polizia e di prevenzione in ossequio al dettato costituzionale che ha imposto primariamente la garanzia delle libertà fondamentali dei cittadini, consentendo l’ intervento dell’ autorità di polizia solo nei casi di seria minaccia della sicurezza materiale.

Le perplessità non diminuiscono se si volge l’ attenzione al tema del contrasto al disagio sociale. Infatti, l’ attività tanto di osservazione quanto di segnalazione può riguardare situazioni di disagio sociale. La mancanza di una definizione normativa degli ambiti di intervento finisce per riflettersi sull’ indeterminatezza dei presupposti che legittimano l’ azione delle ronde⁶¹, senza ad esempio chiarire se le stesse possono intervenire per contenere le situazioni di disagio e per prestare assistenza e aiuto alle persone ovvero limitarsi anche in questi casi ad una osservazione “passiva”.

Situazione resa ancora più problematica, come già rilevato, dalla esclusione tra i possibili destinatari dell’ attività di segnalazione delle ronde non solo delle strutture pubbliche dei servizi sociali, ma anche delle associazioni private di volontariato o operanti nel terzo settore.

Non si dimentichi che il decreto ministeriale enfaticamente prevede che le ronde devono annoverare tra gli scopi sociali, risultanti dall’ atto costitutivo e/o dallo statuto, quello di prestare “attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale” nell’ ambito della sicurezza urbana, senza tuttavia richiamare la legge quadro sul volontariato dell’ 11 agosto 1991, n. 266.

4.5. Le garanzie per gli osservati

Ma l’ aspetto più delicato della disciplina in esame riguarda l’ interazione degli osservatori volontari con le persone oggetto di osservazione. È da escludere, innanzitutto, che gli osservatori possano procedere all’ identificazione delle persone “osservate”⁶² ovvero al controllo degli ingressi tramite identificazione in uno spazio pubblico affidato alla loro osservazione.

Ma è soprattutto nei confronti delle persone che versano in situazioni di disagio sociale, quali immigrati irregolari, prostitute, *clochard*, nomadi, mendicanti, che possono verificarsi abusi, ad

⁶¹ Nel parere espresso il 2 aprile 2009 dal Consiglio superiore della magistratura si rileva che «l’ elevato tasso di discrezionalità, già insito nella segnalazione di un danno solo potenziale alla sicurezza urbana, diventa ancora più ampio con riferimento alle situazioni di disagio sociale, espressione talmente generica da poter giustificare le segnalazioni più disparate su questioni che non rientrano nella tutela della sicurezza e non sono di competenza delle forze dell’ ordine».

⁶² Si concorda con M. Cecchetti – S. Pajno, *Quando una «ronda» non fa primavera*, cit., p. 2.

esempio imponendo costrizioni e limitazioni sotto la minaccia di segnalazione alle autorità di pubblica sicurezza o al sindaco⁶³.

Non bisogna dimenticare che l'art. 54, comma 5-*bis*, del Tuel legittima il sindaco a segnalare «alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato». Dunque, la rilevazione delle situazioni di irregolarità dei cittadini stranieri può scaturire non solo dalle attività di prevenzione e tutela poste in essere, soprattutto dalla polizia municipale, in base ai provvedimenti adottati per garantire la sicurezza urbana (ordinanze emesse ai sensi del comma 4 del medesimo art. 54) e dallo svolgimento delle attività amministrative e dall'erogazione di servizi da parte dei dipendenti del Comune (ipotesi da ultimo rese più ricorrenti con la previsione di specifici obblighi di esibizione dei documenti di soggiorno dalla legge n. 94 del 2009), ma anche dalle attività di osservazione e di segnalazione svolte dalle ronde.

Non si può poi trascurare che la presenza di un apparato organizzativo potrebbe rendere maggiormente “invasivo” l'intervento degli osservatori rispetto al comportamento in astratto consentito al singolo, ampliando le possibilità di abusi. Lo svolgimento in forma associata di azioni lecite per i singoli deve tener conto dei cambiamenti che comportano gli aspetti organizzativi sulla maggiore capacità di incidenza dell'azione del gruppo. La possibile limitazione delle libertà personali dei destinatari delle attività degli osservatori è legata alla forza del fenomeno associativo e, dunque, ai caratteri che può assumere l'organizzazione associativa⁶⁴.

Pertanto, l'attivazione del servizio di osservazione se da un lato suppone la presenza di più operatori per garantirne l'adeguatezza, dall'altro richiede agli osservatori di adottare comportamenti prudenti e rispettosi dei diritti degli osservati, al fine di scongiurare eventuali conflitti con quest'ultimi, a fronte dei quali si renderebbe necessario l'intervento delle forze di pubblica sicurezza.

Il rischio di possibili conflitti tra osservatori e soggetti osservati è reso obiettivamente più forte in quanto manca una tipizzazione legislativa delle attività consentite agli osservatori ed una predeterminazione legislativa delle ipotesi di limitazione della libertà personale o di circolazione e soggiorno e di alcuni diritti cd. personalissimi, quali quello alla riservatezza, degli osservati⁶⁵.

Una garanzia potrebbe essere assicurata dall'applicazione del principio di proporzionalità. Se non si vuole trasformare l'attività svolta dall'osservatore in un forma “mascherata” di attività di

⁶³ Cfr. F. Marsico, *I rischi delle ronde*, in “www.nelmerito.it”, 2009.

⁶⁴ Si legga G. Brunelli, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la “sicurezza partecipata” mette a rischi la legalità costituzionale*, in “Le Istituzioni del federalismo”, 2009, n. 1, p. 13.

⁶⁵ Brunelli evidenzia «possibili arbitrarie limitazioni della libertà personale dei cittadini» che potrebbero derivare dalla genericità delle definizioni di «danno alla sicurezza urbana» e di «situazioni di disagio sociale», *idem*, p. 11.

polizia questa deve esplicitarsi secondo forme che appaiano rigorosamente proporzionate alla tutela dei diritti e degli interessi in gioco.

5. Le ronde e il sistema della sicurezza pubblica nazionale

Con l'introduzione di una disciplina specifica delle cosiddette "ronde" il legislatore ha inteso coinvolgere i cittadini nel sistema della sicurezza pubblica nazionale, del quale è utile, pertanto, ricordare sommariamente le linee evolutive per comprendere appieno la portata delle nuove disposizioni.

È noto che da tempo il legislatore e la giurisprudenza hanno delineato un "sistema" in cui allo svolgimento delle attività di sicurezza pubblica nel tempo sono stati associati anche i privati⁶⁶, dando luogo a forme di sicurezza "sussidiaria" o "privata"⁶⁷. Si tratta di quelle attività che, non riferendosi ad interessi pubblici primari⁶⁸, non presuppongono l'esercizio di speciali poteri autoritativi o coercitivi (quali le misure dirette alla prevenzione e alla repressione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, e cioè le attività tradizionalmente ricomprese nei concetti di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza in senso stretto⁶⁹) e che possono, per tale ragione, essere, a certe condizioni, affidati non agli organi di polizia, ma a soggetti privati, così come avvenuto con la disciplina contenuta negli artt. 133 e 134 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, (di seguito Tulps) concernenti le guardie particolari giurate e gli istituti di vigilanza e di investigazione.

Successivamente l'affidamento a soggetti privati di compiti e funzioni prima svolti dalle forze di polizia e, in genere, l'ampliamento dell'ambito di operatività della c.d. "sicurezza privata" sono stati realizzati attraverso apposite disposizioni legislative, come nel caso dei servizi di controllo esistenti nell'ambito aeroportuale (art. 5, comma 1, del d.l. 18 gennaio 1992, n. 9, convertito con la legge 28 febbraio 1992, n. 217) o della vigilanza venatoria (art. 27, legge 11 febbraio 1992, n. 157).

Al contempo la giurisprudenza si è preoccupata di escludere dalla nozione di sicurezza "sussidiaria" e, dunque, di considerare "integrative" delle attività svolte dalle forze dell'ordine, le attività che costituiscono una mera esplicazione organizzata della libertà di difesa privata, seppur ricomprendenti attività di vigilanza o sicurezza, qual è ad esempio l'attività svolta dai portieri o la facoltà del datore di lavoro di attribuire o adibire una determinata categoria di prestatori di lavoro,

⁶⁶ Cfr. I. Portelli, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, cit., p. 3-4; Id., *Le trasformazioni e le complessità del sistema nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica*, in *Scritti in onore di Aldo Buoncristiano*, (a cura di) C. Mosca, Soveria Mannelli, 2008, p. 335 e ss.

⁶⁷ Si legga Cons. Stato, sez. I, 14 luglio 2004, parere n. 7556/2004.

⁶⁸ Per la Corte costituzionale, 25 luglio 2001, n. 290, nella locuzione "interessi pubblici primari" rientrano non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile.

⁶⁹ Così Corte Cost., 25 febbraio 1988, n. 218.

privi della licenza prefettizia di guardia giurata, alle mansioni di vigilanza e tutela del proprio patrimonio mobiliare ed immobiliare all'interno dell'azienda.

Si tratta di forme legittime di autotutela privata, ma che non costituiscono in senso proprio sicurezza integrativa, e che evidenziano al contempo come le forme di sicurezza sussidiaria previste dal Tulp pur realizzando al massimo grado l'integrazione con la più ampia funzione di sicurezza propria delle forze dell'ordine (e costituendo, quindi, esercizio privato di una pubblica funzione), non esauriscono tutte le possibilità connesse con l'autotutela privata⁷⁰.

A tal proposito il Consiglio di Stato ha ribadito che nel novero delle attività di sicurezza privata o sussidiaria non sono in alcun modo riconducibili attività:

- volte alla cura principale di un interesse soggettivamente pubblico, in luogo di uno privato, che deve essere correlato alle proprietà mobiliari o immobiliari dei committenti;
- volte alla tutela di diritti diversi da quelli volti ad assicurare la pacifica e libera disponibilità dei beni mobili o immobili;
- che implicano l'uso della forza per vincere una resistenza, dovendo la difesa privata ritenersi circoscritta ai casi di difesa legittima e proporzionata;
- riguardanti la facoltà di arresto, che potrà essere esercitata in caso di sicurezza privata nei limiti in cui tale esercizio è consentito ai privati;
- volte, in linea di principio, all'accertamento degli altrui illeciti⁷¹.

Da quanto esposto può dedursi che l'inserimento delle attività dei privati nel sistema della sicurezza pubblica è subordinata al possesso del requisito della professionalità, requisito che giustifica il collegamento funzionale delle attività di sicurezza privata nell'ambito delle più ampie finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, e il riconoscimento della qualità di pubblico ufficiale⁷².

In questa prospettiva, la subordinazione dello svolgimento delle attività dei privati a licenza risponde all'esigenza di accertare l'esistenza di specifiche condizioni poste per garantire che una attività autonomamente svolta, ma che ha tuttavia scopi in parte convergenti con le funzioni di polizia, sia conforme alle necessità della sicurezza pubblica ed a quelle della libertà dei cittadini⁷³.

⁷⁰ Si veda Cons. Stato, sez. I, 14 luglio 2004, parere n. 7556/2004.

⁷¹ Così Cons. Stato, sez. I, 14 luglio 2004, parere n. 7556/2004.

⁷² Si vedano Cass. Pen., Sez. I, 20 maggio 1991, n. 5527; Cass. Pen., Sez. I, 30 novembre 1996, n. 10282; Cass. Pen., Sez. V, 23 maggio 1997, n. 4898.

⁷³ Cass. Sez. Un., 22 giugno 1971, n. 1959. Il Tulp prevede che compiti ausiliari di sicurezza possano essere svolti esclusivamente dagli istituti di vigilanza privata ovvero da enti che svolgono attività di vigilanza e di custodia di proprietà mobiliari od immobiliari. Detta attività, svolta in cooperazione con le forze dell'ordine ed a fine di lucro, è disciplinata dall'art. 134 del Tulp che vieta, ad enti o privati, di prestare opera di vigilanza o di custodia di proprietà mobiliari o immobiliari, in assenza di licenza del prefetto e prescrive i requisiti necessari affinché si abbia la garanzia che tali funzioni siano affidate, nell'interesse della sicurezza pubblica, a soggetti ritenuti idonei dall'autorità prefettizia. L'art.139 dispone inoltre che gli uffici di vigilanza e di investigazione privata sono tenuti a prestare la loro opera a

Pertanto, anche per l'attività svolte dalle ronde si pone l'esigenza della loro integrabilità nel sistema di sicurezza nazionale, integrabilità nel sistema di sicurezza pubblica che potrebbe essere resa problematica dall'assenza di un accertamento sulla professionalità degli osservatori⁷⁴.

La recente disciplina legislativa, così come integrata in via amministrativa dal decreto del Ministro dell'interno dell'8 agosto del 2009, non sembra, infatti, richiedere il requisito della professionalità, limitandosi soltanto a prescrivere alcuni requisiti fisici e morali per gli osservatori volontari e requisiti di gratuità, di autonomia da partiti politici e da tifoserie organizzate per le associazioni. Non sembra, d'altra parte, sufficiente a soddisfare il requisito della professionalità la previsione legislativa della priorità nell'impiego da parte del sindaco delle associazioni "costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell'ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato", o della partecipazione a corsi di formazione o aggiornamento, necessaria per l'impiego degli osservatori volontari nelle attività di segnalazione, rispetto alla quale il prefetto è mero destinatario dell'attestazione del superamento del corso.

A sua volta la strumentalità delle associazioni di osservatori alle finalità perseguite dai sindaci nell'ambito della sicurezza urbana fa sì che queste debbano essere collocate al di fuori del campo di operatività del diritto alla difesa privata. Non si tratta, infatti, di un semplice esercizio associato di attività di difesa privata, né di un esercizio privato in forma associata di una funzione pubblica, il quale richiederebbe un'apposita autorizzazione.

Anzi, la nuova normativa rischia teoricamente di rendere più difficile l'esercizio della libertà di associazione. Tanto accade con l'art. 9 del decreto ministeriale che nel porre una disciplina transitoria dispone che le associazioni già costituite, che alla data dell'entrata in vigore del decreto svolgono attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale comunque riconducibili a quanto previsto dall'art. 3, comma 40 della legge n. 94 del 2009, possono continuare a espletare la propria attività anche nell'ambito e nei limiti fissati dal medesimo decreto prima dell'iscrizione nell'elenco provinciale delle associazioni di osservatori volontari, e comunque per un periodo non superiore a

richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza e i loro agenti sono obbligati ad aderire a tutte le richieste ad essi rivolte dagli ufficiali o dagli agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria.

⁷⁴ La volontà di coinvolgere organizzazioni di cittadini nelle attività di sicurezza pubblica non è nuova nella storia del Paese. Il tentativo più noto è rinvenibile nell'istituzione con il R. D. 14 gennaio 1923, n. 31 della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale, con la quale si voleva coinvolgere nel sistema della sicurezza nazionale gli appartenenti alla milizia fascista, fenomeno quest'ultimo originariamente sorto come esperienza associativa nell'ambito del partito fascista. Si trattava di una milizia costituita da volontari che prestavano un servizio gratuito e deputata "in concorso coi corpi armati per la pubblica sicurezza e con il Regio esercito, a mantenere all'interno l'ordine pubblico", le cui "norme organiche e disciplinari per la costituzione e il funzionamento della milizia [erano] stabilite da appositi regolamenti" dell'esecutivo. S. Foà, *Sicurezza pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1999, XIV, p. 129-130, richiama alcune pronunce degli ultimi decenni dell'800, che se da un lato riconoscevano che «la sicurezza dei cittadini, sia "personale" sia "della proprietà", poteva essere tutelata anche da un'istituzione privata di un corpo di guardie notturne che agisse "di accordo" con le guardie di p.s. e con i carabinieri, senza che in tal fatto si potesse ravvisare una "usurpazione delle prerogative conferite all'autorità politica"», dall'altro rinvenivano gli estremi di una contravvenzione nell'accoglienza di uomini aventi distintivi propri, muniti di bastoni e soggetti agli ordini di un capo per concorrere alla "sicurezza della vita e degli averi dei cittadini", senza licenza dell'autorità governativa.

sei mesi dalla data del decreto. L'incerto tenore della disposizione induce a chiederci se l'amministrazione dell'interno abbia voluto introdurre una riserva di attività a favore delle sole associazioni iscritte nell'apposito elenco, vietando in tal modo alle associazioni che vogliono autonomamente farlo di svolgere attività di sicurezza urbana⁷⁵. È evidente, invece, che nei limiti posti dalla Costituzione i cittadini devono essere lasciati liberi nella formazione di associazioni e nel perseguimento dei fini prescelti: la ricerca di sicurezza può, difatti, costituire un fine lecito per il singolo e per l'associazione⁷⁶.

6. Sicurezza urbana e sussidiarietà

L'introduzione della disciplina delle ronde ha rilanciato il dibattito sulla partecipazione dei cittadini al sistema della sicurezza pubblica, fenomeno che ha determinato nel tempo una diversa aggettivazione della sicurezza come "privata", "sussidiaria", "integrata", "complementare", "secondaria", "partecipata", locuzioni, queste, che, seppur utilizzate come tra loro equivalenti, rimandano invece a strumenti ed istituti diversi e multiformi⁷⁷.

⁷⁵ V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma, 2003, p. 5, ritiene preclusa all'ente pubblico la possibilità di sostituirsi ai soggetti privati già operanti con efficacia, in un dato contesto, in settori di pubblica utilità. L'art. 118, comma 3, Cost. secondo l'A. introdurrebbe il divieto di pubblicizzare formazioni sociali costituite da cittadini. Per M. Cecchetti – S. Pajno, *Quando una «ronda» non fa primavera*, cit., p. 4, il legislatore ha introdotto un divieto esclusivamente per il sindaco, il quale per il perseguimento delle finalità di sicurezza urbana non potrà avvalersi di qualsivoglia soggetto privato, dovendo scegliere, secondo le modalità predeterminate legislativamente, tra i soggetti associativi che rispettino le condizioni previste dalla legge. Secondo G. Arena, *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura*, cit., il decreto ministeriale «di fatto ingabbia l'impegno civico dei cittadini con tutta una serie di vincoli. Non è questo il modo con cui i soggetti pubblici dovrebbero sostenere i cittadini attivi quando si prendono cura dei beni comuni. L'art. 118 ultimo comma della Costituzione afferma che i soggetti pubblici devono "favorire" i cittadini attivi, non irreggimentarli. Ma in questo caso probabilmente questo è il prezzo da pagare alla necessità di correggere l'impostazione tutta ideologica che è stata data a questa forma di intervento civico, fin dall'uso del termine "ronde"».

⁷⁶ M. Cecchetti – S. Pajno, *Quando una «ronda» non fa primavera.*, cit., p. 6, sostengono che la disciplina legislativa non ha introdotto alcun divieto direttamente rivolto ai soggetti privati. «Il divieto di costituire associazioni volte al perseguimento delle finalità in questione, o associazioni che comunque contemplino queste ultime nei propri statuti, sarebbe stato, ad esempio, in evidente contrasto con l'art. 18 Cost. [...] se l'intento del legislatore era quello di vietare, limitare, o contenere il fenomeno delle "ronde private" – intendendo con questa espressione quelle forme di autorganizzazione di individui che spontaneamente svolgono funzioni di vigilanza sul territorio, in assenza di stabili collegamenti con le istituzioni, ponendo in essere anche forme più o meno limitate di intervento per fronteggiare le situazioni rilevate – tale intento risulta del tutto frustrato».

⁷⁷ Secondo I. Portelli, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, cit., p. 10-11, «nel nuovo contesto del sistema nazionale della sicurezza pubblica emergono la polizia di prossimità, la polizia di comunità, l'esercizio di funzioni primarie, l'esercizio di funzioni sussidiarie e la sicurezza partecipata. La polizia di prossimità indica un itinerario tracciato di avvicinamento ai cittadini da parte degli apparati tradizionali, mentre la polizia di comunità sottolinea la partecipazione della società civile che, considerando la sicurezza come bene strumentale per la salvaguardia e per la espansione dei diritti e delle libertà civili, intende farsi carico dell'esercizio di attività di sicurezza secondaria o sussidiaria. In altri termini, sono anche i cittadini che si avvicinano e collaborano con le Forze di polizia. La sicurezza partecipata evidenzia, infine, che non esistono più attività istituzionali da vivere in solitudine o da rivendicare in modo esclusivo, soprattutto quando riguardano beni essenziali per lo sviluppo e il progresso della società». Si leggano, inoltre, C. Mosca, *Sicurezza, un patrimonio che appartiene a tutti*, in "Amministrazione civile", 2002, n. 12, p. 35; G. Procaccini, *Condividere e partecipare, ecco il modello vincente*, in "Amministrazione civile", 2002, n. 12, p. 38 e ss.; C. Bellantoni, *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Riflessioni sul rapporto tra Stato ed enti territoriali e sul coordinamento degli interventi*, in "Nuova rassegna", 2008, p. 861 e ss.

Se la sicurezza “privata” designa l’attività svolta per l’autotutela di beni ed interessi privati, espressione della libertà di difesa privata, la sicurezza “sussidiaria” indica l’insieme delle attività, poste in essere professionalmente da soggetti privati⁷⁸, “integrative” o “complementari” della sicurezza approntata dalle forze di polizia⁷⁹. Tale sicurezza, se analizzata dal punto di vista della natura dei beni tutelati, può essere definita anche quale sicurezza “secondaria”. Come “partecipata” è qualificata, invece, la sicurezza pubblica alla cui realizzazione concorrono in maniera non professionale i privati singoli od associati⁸⁰.

La ricorrente ricostruzione dell’attività delle ronde quale espressione della sicurezza “sussidiaria”, qualificazione non supportata da precise definizioni normative, induce ad approfondire la riconducibilità dell’attività delle ronde all’ambito della sussidiarietà così come regolata dall’ultimo comma dell’art. 118 della Costituzione.

È da escludere innanzitutto un’astratta riconducibilità dell’attività delle associazioni di osservatori all’area di operatività dell’art. 118 della Costituzione. Si rischia infatti di far riferimento ad una generica ed astratta nozione di sussidiarietà che non tenga conto delle reali modalità di azione delle associazioni, le quali vanno, invece, distinte tra attività di sicurezza e attività di protezione sociale⁸¹.

Per le attività di sicurezza la natura degli interessi pubblici coinvolti e la necessità di assicurare un adeguato sistema di garanzie ai cittadini dovrebbe far escludere l’applicabilità dell’ultimo comma dell’art. 118 della Costituzione⁸². Ne è prova che quando il legislatore ha preso

⁷⁸ Si veda I. Portelli, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, cit., p. 5.

⁷⁹ L’art. 2, della l.r. Piemonte 10 dicembre 2007, n. 23, include nella materia della “sicurezza integrata” le azioni dei soggetti 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, integrate e coordinate con le azioni degli enti istituzionali in materia di contrasto alla criminalità.

⁸⁰ L’art. 2, comma 1, lett. c), della l.r. Umbria 14 ottobre 2008, n. 13, definisce la “sicurezza partecipata” quale modello condiviso di tutela della vita civile e risposta organizzata alla paura e all’insicurezza attraverso la creazione di un’azione sinergica tra istituzioni pubbliche, associazioni di cittadini, formazioni sociali ed economiche presenti nel territorio. Si veda I. Portelli, *Il ruolo degli Enti locali nella sicurezza partecipata*, in “Amministrazione civile”, n. 10, 2006, p. 16 e ss.

⁸¹ F. Giglioni, *Le ronde devono essere autorizzate*, cit., ritiene che «non è dubbio che anche la sicurezza rientri tra i beni comuni perché rappresenta la condizione essenziale per consentire a ciascuna persona di realizzare i propri desideri in un contesto ordinato di convivenza. La sicurezza, però, è attività complessa che si compone di molti elementi: alcuni di questi, l’uso della forza repressiva e la tutela dei beni privati, sono senz’altro preclusi ai cittadini anche se per motivi diversi, altri, quali la cura di un territorio, la diffusione di una cultura della legalità, che in altri termini potrebbe essere denominata come attività di prevenzione collettiva, è viceversa nella disponibilità dei cittadini che dunque possono organizzarsi al fine di perseguire tali finalità di interesse generale».

⁸² Secondo Q. Camerlengo, *Commento all’art. 118*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, III, Torino, 2006, p. 2352, «le funzioni di prevenzione e repressione dei reati non sono certo dismissibili a favore della comunità: la strumentalità rispetto all’esercizio della funzione giurisdizionale e la legittimazione delle forze di polizia ad adottare provvedimenti restrittivi delle libertà fondamentali sono elementi al fine di suffragare l’esclusione». Per G. Arena, *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura*, cit., «il mantenimento dell’ordine pubblico è prerogativa esclusiva dei poteri pubblici e, in particolare, delle forze di polizia, sia nazionali sia locali. I cittadini non possono e non debbono intervenire in questioni che riguardano l’ordine pubblico. Possono invece prendersi cura del bene comune sicurezza urbana, che è un concetto più ampio di quello di ordine

in considerazione attività materiali di sicurezza che non comportano un necessario esercizio di funzioni pubbliche a garanzia dei cittadini, quali i servizi di controllo aeroportuale o i servizi di controllo nelle attività di intrattenimento e di spettacolo (i cd. buttafuori), ha provveduto a dismetterle a favore dei privati.

Anche qualora si ritenesse l'attività di sicurezza svolta dalle ronde riconducibile all'art. 118 della Costituzione, bisognerebbe chiedersi se le condizioni poste da questa disposizione costituzionale, pur non essendo espressamente richiamate, ricorrono nella relativa disciplina legislativa ed amministrativa: il sistema delineato dall'art. 118 della Costituzione, non solo richiede che l'attività svolta dai privati sia di interesse generale, ma sembra anche far riferimento ad attività che siano suscettibili di essere "traslate" alla comunità ovvero "dismesse" a favore dei privati, con un conseguente "arretramento" dei poteri pubblici⁸³. Si tratta di una condizione che, secondo parte della dottrina, può essere soddisfatta qualora le attività in cui si concretizzano gli interventi dei privati consistano in operazioni e prestazioni materiali caratterizzate dal punto di vista giuridico da strumenti negoziali e dalla non essenzialità del fine di lucro perseguito⁸⁴.

Innanzitutto, la legge n. 94 del 2009 ha ribadito la rilevanza generale dell'interesse alla sicurezza urbana ed ha configurato una funzione (pubblica) preordinata alla sua tutela. In tal senso, l'attività delle ronde è diretta alla cura concreta di un interesse generale, quello alla sicurezza urbana, così come identificato dalla norma. Ma questa preordinazione è subordinata allo stesso tempo ad un penetrante vincolo organizzativo (sebbene non finanziario) da parte dell'autorità pubblica, destinato ad attenuare, e forse anche ad escludere, una responsabilizzazione diretta dei privati nella cura dell'interesse generale.

Ma anche in relazione a questo presupposto per l'operatività dell'art. 118 della Costituzione la disciplina delle associazioni di osservatori volontari appare carente, sebbene il decreto ministeriale dell'agosto del 2009 si preoccupi di precisare che deve trattarsi di associazioni che devono avere tra gli scopi sociali quello di prestare attività di volontariato con finalità di solidarietà sociale e che

pubblico perché ricomprende, per esempio, il controllo del territorio in forme che non comportano l'uso della forza, ma solo una presenza vigile in zone a rischio».

⁸³ P. Bonetti, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in "Le Regioni", 2002, n. 5, p. 1143 - 1144, ritiene che «l'art. 118, comma 4, Cost. rende dunque doveroso per i pubblici poteri la verifica della possibilità di affidare a soggetti privati legalmente abilitati e di provata affidabilità e competenza – secondo forme in parte analoghe a quelle da tempo in vigore (cfr. artt. 133 ss. TU leggi di PS) per le guardie particolari e per gli istituti di vigilanza e di investigazione privata – lo svolgimento di limitati compiti di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza in alcuni ben circoscritti settori della vita sociale nei quali vi sia un'elevata e costante presenza di persone che circolano in luoghi in cui hanno la loro sede i pubblici servizi o comunque in luoghi aperti al pubblico [...]. La norma costituzionale consente però ai pubblici poteri di incentivare in ogni modo il sorgere di altre eventuali attività di utilità generale svolte da associazioni (prive di scopi politici anche se dotate di un'organizzazione quasi militare, ma semmai prive di lucro e finalizzate a scopi di solidarietà sociale), le quali si propongano di coadiuvare le forze di polizia nel mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza in [...] ben determinati ambiti locali o sociali».

⁸⁴ Così V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà*, cit., p. 4.

devono svolgere la propria attività gratuitamente e senza fini di lucro. Evidente è come con le ronde, strettamente legate alla volontà e ai poteri del sindaco, non assistiamo ad un “arretramento” dei poteri pubblici⁸⁵.

Né è dato rinvenire la “dismissione” di una funzione pubblica, come quella della sicurezza urbana, a favore dei cittadini. Anzi, l’amministrazione dell’interno sembra essersi limitata a sostituire il ricorso da parte dei comuni a negozi onerosi con strumenti gratuiti per assicurarsi l’apporto dei cittadini per gli interventi rientranti nell’ambito della sicurezza urbana e del disagio sociale. Infatti, il decreto ministeriale da ultimo citato si preoccupa di sancire allo scadere dei sei mesi dalla data del decreto la cessazione dei rapporti in atto dei comuni con cittadini per lo svolgimento delle attività comunque riconducibili all’art. 3, comma 40 della legge, n. 94 del 2009.

Più in generale la possibilità di assumere in sussidiarietà una funzione pubblica da parte dei privati è legata non solo alla natura delle attività da svolgere, ma soprattutto alla capacità di dar vita ad un sistema adeguato, che consenta nel caso specifico di contemperare le esigenze della sicurezza con la garanzia dei cittadini⁸⁶. Si tratta di un obiettivo che può essere perseguito a condizione di inserire l’attività delle associazioni nel sistema della sicurezza pubblica attraverso la professionalità degli operatori e la fissazione legislativa di specifici diritti e doveri.

Non vi è dubbio, invece, che le attività rivolte a fronteggiare il disagio sociale possano essere assunte in sussidiarietà da parte dei privati⁸⁷. Si tratta, infatti, di attività materiali che, essendo destinate a promuovere, e non a limitare, i diritti delle persone, non implicano necessariamente la spendita di poteri pubblici⁸⁸.

⁸⁵ E. Scigliuolo – C. Falzone, nell’analizzare il decreto ministeriale dell’8 agosto 2009, in “www.labsus.org”, 2009, affermano che «l’intervento dei cittadini [...] non riguarda la difesa di un bene ma il mantenimento del controllo sul territorio, senza adoperarsi ad un miglioramento effettivo. Possiamo parlare di sussidiarietà parziale o in potenza perché la legge conferma l’assenza del bene comune principale: creare un confronto e non un controllo, promuovere il dialogo e non una mera segnalazione di eventi dannosi per la sicurezza. Il mantenimento dello status quo pare essere l’obiettivo di questo decreto dove il cittadino partecipa ma non costruisce nulla».

⁸⁶ Cfr. Q. Camerlengo, *Art. 118*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2355.

⁸⁷ F. Ozzola, *Sicurezza senza beni comuni*, in “www.labsus.org”, 2009, afferma che «dietro il termine sicurezza vengono rubricati ben altri fenomeni e problematiche, quali l’integrazione, la povertà, l’indebolimento del collante sociale, la vivibilità urbana, l’immigrazione. D’altronde la sicurezza, come bene comune in sé, ha ben poco valore se letto quale mero sinonimo di “mantenimento dell’ordine pubblico” (concetto peraltro quantomai fluido): il termine sicurezza dovrebbe soprattutto identificarsi in una condizione di convivenza ideale, nella quale gli individui possano liberamente esprimersi, partecipare e sviluppare al meglio le proprie inclinazioni, come garantito dalla Carta Costituzionale. Sposare questa lettura della sicurezza, intesa in positivo, significa spostare completamente il nostro punto di vista sulle ronde. Per garantire una sicurezza che è integrazione, vivibilità, rafforzamento dei rapporti sociali e solidarietà non servono l’esercizio della forza o del controllo, bensì cittadini attivi che abbiano a cura i beni comuni».

⁸⁸ Q. Camerlengo, *Art. 118*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2352, sostiene l’inclusione nell’ambito di operatività dell’art. 118 Cost. dei servizi sociali «se non altro in quanto è stata proprio l’esperienza maturata su questo versante a guidare la mano del legislatore costituzionale nella affermazione esplicita della sussidiarietà sociale».

7. Una sicurezza pubblica “minore”

Con l'introduzione delle ronde il legislatore ha voluto dotare i sindaci di ulteriori strumenti per la sicurezza urbana, destinati ad essere utilizzati nel quadro delle prescrizioni fissate dalle ordinanze adottate dai medesimi sindaci e con l'obiettivo di contribuire ad assicurarne l'osservanza e l'efficacia. Anche nel caso delle ronde la sicurezza urbana appare, dunque, tutta giocata a livello di ordine e sicurezza pubblica. Prospettiva che trova riscontro nelle parole della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 196 del 2009, ha chiarito che il decreto del Ministro dell'interno con il quale si è provveduto alla definizione degli ambiti dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana «ha ad oggetto esclusivamente la tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati: non solo la titolazione del decreto-legge n. 92 del 2008 si riferisce alla «sicurezza pubblica», ma, nelle premesse al decreto ministeriale [...], si fa espresso riferimento, come fondamento giuridico dello stesso, al secondo comma, lettera h), dell'art. 117 Cost., il quale, secondo la giurisprudenza di questa Corte, attiene appunto alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale (sentenze n. 237 e n. 222 del 2006, n. 383 del 2005). Lo stesso decreto, poi, sempre nelle premesse, esclude espressamente dal proprio ambito di riferimento la polizia amministrativa locale».

La disciplina statale verosimilmente prende spunto dalle esperienze regionali e locali⁸⁹, realizzate negli ultimi anni, di coinvolgimento dei cittadini nella realizzazione di sistemi integrati di sicurezza locale, che hanno anche trovato un riconoscimento legislativo⁹⁰, dando luogo a diversi modelli di regolazione.

Se in alcuni casi il legislatore regionale si è limitato a prevedere un generico coinvolgimento dei cittadini singoli ed associati nella realizzazione delle politiche di sicurezza urbana⁹¹, in altri casi

⁸⁹ Fra le esperienze locali si segnala quella degli “assistenti civici” presenti in molti comuni, ed utilizzati fin dal 2001 a Bologna, dove il loro impiego è stato poi disciplinato dalla legge regionale n. 23 del 2003 (l.r. Emilia-Romagna del 4 dicembre 2003, n. 24, Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza), che all'art. 8 ha previsto l'utilizzazione di forme di volontariato, diretta 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 tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale. Una rassegna delle iniziative volte a coinvolgere i cittadini nella sicurezza delle comunità locali è offerta da Labsus – Laboratorio per la sussidiarietà, nell'ambito del quale si rinvia a A. Lombardi – F. Ozzola, *Una fotografia ancora fuori fuoco. L'universo dei rondisti: dal fai-da-te agli appelli pubblici*, in “www.labsus.org”, 2009. Inoltre, una mappa delle risorse civiche messe in campo nelle politiche della sicurezza è proposta da G. Moro, *La cittadinanza attiva e le politiche locali della sicurezza*, cit., p. 188 e ss.

⁹⁰ Taccione sul punto la l.r. Toscana 16 agosto 2001, n. 38, e la l.r. Umbria 25 gennaio 2005, n. 1.

⁹¹ Si vedano l.r. Umbria 19 giugno 2002, n. 12, art. 1; l.r. Campania 13 giugno 2003, n. 12, art. 3; l.r. Liguria 24 dicembre 2004, n. 28, art. 7; l.r. Calabria 10 gennaio 2007, n. 5, art. 3; l.r. Piemonte 10 dicembre 2007, n. 23, art. 3; l.r. Umbria 14 ottobre 2008, n. 13, art. 8.

il coinvolgimento delle associazioni è stato esteso alla partecipazione ad organismi di studio e di monitoraggio dei fenomeni riguardanti la sicurezza intergrata o urbana⁹².

Frequente è, inoltre, l'assunzione da parte della regione dell'impegno a promuovere e a sostenere finanziariamente l'impiego del volontariato e dell'associazionismo in tema di sicurezza locale⁹³, la cui operatività è subordinata alla stipula di apposite convenzioni con gli enti territoriali interessati⁹⁴. Di regola la disciplina dei requisiti dei volontari e dei compiti ad essi demandati è posta dalla legislazione regionale⁹⁵, che più volte si preoccupa di ribadire la dipendenza funzionale dalla polizia locale.

In altri casi ancora è stata riconosciuta agli enti locali la possibilità di avvalersi, previa stipula di apposite convenzioni con gli istituti di vigilanza privata, della collaborazione di guardie particolari giurate, con funzioni ausiliarie, al fine di assicurare alla polizia locale un sostegno nell'attività di presidio del territorio⁹⁶, anche attraverso lo svolgimento di attività sussidiaria di mera vigilanza⁹⁷.

Dunque, la legge statale n. 94 del 2009 e il decreto ministeriale attuativo intervengono in ambiti già regolati dalla legislazione regionale, sovrapponendosi alla disciplina regionale preesistente e rischiando di invadere competenze legislative regionali così come delimitate dalla riforma del Titolo V della Costituzione⁹⁸.

⁹² Si tratta di l.r. Marche 24 luglio 2002, n. 11, art. 3; l.r. Piemonte 10 dicembre 2007, n. 23, art. 7; l.r. Umbria 14 ottobre 2008, n. 13, art. 10; l.r. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 3.

⁹³ Si veda l.r. Sardegna 22 agosto 2007, n. 9, art. 8. L.r. Lombardia 14 aprile 2003, n. 4, art. 33, e l.r. Calabria 10 gennaio 2007, n. 5, art. 3, richiedono l'iscrizione delle associazioni ai registri disciplinati dalla rispettiva legislazione regionale sull'associazionismo ed il volontariato.

⁹⁴ È il caso di l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24, art. 8; l.r. Toscana 3 aprile 2006, n. 12, art. 7; l.r. Liguria 1 agosto 2008, n. 31, art. 8; l.r. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 5. Con un ricorso depositato l'8 luglio 2009 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato per illegittimità costituzionale, tra l'altro, l'art. 5, comma 1, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009, ove prevede che la Regione promuove e sostiene finanziariamente l'impiego del volontariato e dell'associazionismo, «ivi comprese le associazioni d'arma e le associazioni delle Forze dell'ordine», seppure «nel rispetto dei principi e delle finalità previste dalle leggi statali e regionali in materia», sostenendo che esula dalla competenza statutaria, in quanto non è presente nello Statuto di autonomia alcuna disposizione che si riferisca all'utilizzo delle associazioni d'arma e delle Forze dell'ordine, e che contra, quindi, con la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione.

⁹⁵ Si leggano l.r. Toscana 3 aprile 2006, n. 12, art. 7, e l.r. Liguria 1 agosto 2008, n. 31, art. 8. L'art. 8, comma 4, della l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24, prevede che la giunta regionale, al fine di assicurare l'adeguata uniformità sul territorio regionale, approvi, d'intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali, le direttive per gli enti locali relative all'utilizzo di volontari, direttive che sono state emanate con la delibera n. 275 del 2005. L'art. 5 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, demanda, invece, la disciplina ad un regolamento regionale.

⁹⁶ Si tratta di l.r. Lombardia 14 aprile 2003, n. 4, artt. 34 e 35; l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24, art. 10; l.r. Calabria 10 gennaio 2007, n. 5, art. 8.

⁹⁷ Si veda l.r. Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 6.

⁹⁸ Si vedano i ricorsi alla Corte costituzionale delle regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 40, 41, 42, 43 della legge 15 luglio 2009, n. 94, depositati rispettivamente il 25 settembre 2009, il 29 settembre 2009 e il 30 settembre 2009. Sul riparto di competenze tra Stato e regioni nelle materia dell'ordine pubblico, della sicurezza e della polizia amministrativa si leggano P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., p. 483 e ss.; Id., *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della*

A tal proposito, la Corte costituzionale ha precisato che la sicurezza pubblica «secondo un tradizionale indirizzo [...] è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico»⁹⁹.

Ne consegue che «i poteri esercitabili dai Sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome»¹⁰⁰. Conclusione che conserva la sua validità anche nel caso di utilizzo delle ronde da parte del sindaco.

Da questa affermazione può trarsi la considerazione che la materia della polizia amministrativa locale affidata alla competenza legislativa residuale delle regioni può comprendere anche aspetti relativi alla sicurezza, purché non si tratti di misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico.

È altrettanto evidente che gli interventi riguardanti le situazioni di disagio sociale, pur circoscritti all'attività di prevenzione, ben possono essere ricondotti alla materia delle “politiche sociali” o dei “servizi sociali”, che ricade, per costante giurisprudenza costituzionale, nella competenza legislativa residuale regionale¹⁰¹.

Infatti, nel “disagio sociale” si intersecano tra loro attività di prevenzione, di assistenza, di recupero, che fanno sì che non possa questa nozione essere interpretata nel senso di attribuire alle regioni il solo compito di intervenire in via successiva, cioè quando le situazioni di disagio sono ormai insorte, lasciando allo Stato la determinazione della disciplina applicabile all'attività di prevenzione. Né appare possibile invocare la lett. m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: infatti, le associazioni di osservatori volontari non operano nell'ambito

sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione, cit., p. 1121 e ss.; L. Mezzetti, *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale: il ruolo delle autonomie territoriali*, in “Percorsi costituzionali”, 2008, n. 1, p. 87 e ss.

⁹⁹ Così Corte Cost., 26 luglio 2002, n. 407. La Corte costituzionale, 3 novembre 1988, n. 1013, ha ribadito che «il riparto di competenze fra Stato e regioni in relazione alle funzioni di polizia è stato operato sulla base della distinzione tra poteri attinenti alla pubblica sicurezza e poteri concernenti la polizia amministrativa [...]. Le prime, che sono state conservate allo Stato a norma dell'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali, in base alla Costituzione e alle leggi ordinarie, si regge l'ordinata e civile convivenza dei consociati nella comunità nazionale. Tali funzioni, pertanto, si caratterizzano per essere primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi, la fede pubblica e ogni altro bene giuridico che l'ordinamento ritiene, in un determinato momento storico, di primaria importanza per la propria esistenza e per il proprio funzionamento».

¹⁰⁰ Corte Cost., 1 luglio 2009, n. 196.

¹⁰¹ Cfr. Corte Cost., 7 marzo 2008, n. 50. Cfr. S. Foà, *Sicurezza pubblica*, cit., 137.

dell'erogazione di servizi, ma devono limitarsi alla mera osservazione e segnalazione delle situazioni di disagio sociale.

Si aprono, dunque, spazi per la potestà legislativa regionale sia per quanto riguarda la materia della "sicurezza urbana" nella misura in cui non concerne la tutela dell'ordine pubblico¹⁰² e della prevenzione dei reati sia in relazione alle situazioni di "disagio sociale". Al contrario un'interpretazione estensiva dei due concetti si rivelerebbe suscettibile di svuotare di contenuto le competenze residuali regionali in materia, rispettivamente, di polizia amministrativa locale¹⁰³ e di politiche sociali.

Pertanto, qualora con le ronde si intendesse fronteggiare situazioni, seppur rientranti nella sicurezza urbana, estranee alla prevenzione e repressione dei reati si finirebbe per intervenire in ambiti riservati alla competenza legislativa regionale. Rischio reso più probabile dalla mancanza di una definizione legislativa statale dei concetti di "sicurezza urbana" e di "disagio sociale"¹⁰⁴.

È invece la legislazione regionale che contribuisce a delimitare le due nozioni, come ad esempio la legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 23 del 2003, che nella "sicurezza delle città" include «le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa» e che rimanda ad interventi «di prevenzione, contrasto e riduzione delle cause del disagio e dell'emarginazione sociale, con particolare riferimento alla legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)».

Ma anche nel caso si trattasse di associazioni il cui utilizzo è limitato al solo ambito statale dell'ordine pubblico e della sicurezza, ovvero è previsto per interventi in tema di sicurezza necessariamente comprendenti profili statali e regionali – difficilmente separabili - difetterebbero i necessari meccanismi di coordinamento richiesti dall'art. 118, comma 3, della Costituzione e di leale collaborazione in una materia come quella della sicurezza nella quale si intrecciano competenze statali, regionali e locali.

Ulteriori profili di illegittimità costituzionali possono derivare dalla scelta del legislatore statale, come è già stato rilevato con riferimento al decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto

¹⁰² Sulla nozione di ordine pubblico si leggano G. Corso, *Ordine pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Milano, 1980, p. 1057 e ss.; Id., *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, Torino, 1995, p. 437 e ss.. Secondo F. Angelini, *Ordine pubblico*, in *Dizionario di diritto pubblico*, (diretto da) S. Cassese, IV, Milano, 2006, p. 4001, l'interpretazione restrittiva dell'art. 117, comma 2, lett. h), Cost. «sembra essere l'unica possibile, anche alla luce del fatto che la riserva statale nella materia di ordine pubblico (in senso materiale) e di sicurezza conserva al suo interno una tensione centripeta che, solo se letta in termini di eccezione, pare compatibile con l'accentuato decentramento attuato dalla riforma costituzionale del 2001».

¹⁰³ Si leggano A. Nova, *Polizia amministrativa*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1996, XI, p. 314 e ss.; A. Bardusco, *Polizia locale*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIII, Roma, 1988.

¹⁰⁴ Il legislatore statale in relazione alla nozione di disagio sociale omette di rinviare alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali).

2008, di attuazione dell'art. 6 del citato decreto-legge n. 92 del 2008, di affidare ad un provvedimento amministrativo (peraltro non di natura regolamentare) la individuazione di limiti che finiscono per incidere sull'esercizio della libertà di associazione e della libertà personale: infatti, quando il legislatore ha voluto regolare la libertà di associazione, ponderando la sua disciplina con altri beni o interessi fondamentali e ponendo in tal modo dei limiti, lo ha fatto ricorrendo a fonti legislative¹⁰⁵. Le associazioni sono, infatti, chiamate ad operare in ambiti non definiti da disposizioni di legge, la cui perimetrazione o è rimessa ad un provvedimento amministrativo o, per la nozione di "disagio sociale", del tutto assente. Né il legislatore statale si è preoccupato di declinare anche per gli interventi in materia di sicurezza urbana le garanzie costituzionali previste a favore dei privati per le attività di polizia e sicurezza.

8. Gli strumenti della sicurezza urbana: una sicurezza senza governance?

Le osservazioni fin qui esposte vanno coniugate con l'esistenza nell'ordinamento di una pluralità di strumenti per la sicurezza urbana.

Vanno ricordati in primo luogo i "patti per la sicurezza" conclusi ai sensi dell'art. 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che prevede, per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, la stipula di convenzioni tra il Ministro dell'Interno e, per sua delega, i prefetti, e le regioni e gli enti locali¹⁰⁶.

In secondo luogo vanno menzionate le convenzioni tra il Ministero dell'interno ed i comuni finalizzate, in virtù dell'art. 61, comma 18, della legge n. 133 del 2008, a finanziare iniziative urgenti occorrenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico. Tra le iniziative attivabili vi rientrano, nell'ambito dei patti per la sicurezza, progetti di investimento in tecnologie di video sorveglianza, interventi per la realizzazione di misure di interoperatività tra sale operative delle forze di polizia e della polizia locale, progetti di potenziamento delle dotazioni tecnico – logistiche ed interventi strutturali sugli immobili adibiti a presidi delle forze di polizia, nonché progetti diretti all'accoglienza dei minori non accompagnati, o altri interventi comunque

¹⁰⁵ Nel parere espresso il 2 aprile 2009, il Consiglio superiore della magistratura ha denunciato «la mancata previsione, che non può che essere contenuta in un atto legislativo, che le associazioni non debbano avere né natura né finalità di ordine politico, in considerazione del divieto, posto dall'art 18 comma 2 Cost., di costituire associazioni che, anche indirettamente, perseguano scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare (per la sussistenza delle quali in base al D.L.Lt. 14 febbraio 1948 n. 43, non è richiesto il possesso di armi, ma sono sufficienti un'organizzazione di tipo gerarchico analoga a quella militare e la dotazione di uniformi)», nonché l'assenza «di ogni requisito negativo, preclusivo della partecipazione alle associazioni, come quelli di essere stati condannati per reati di violenza o per il compimento di atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi». Si leggano P. Barile, *Associazione (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, III, p. 846 e P. Ridola, *Associazione*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, p. 11.

¹⁰⁶ Si rinvia a V. Antonelli, *La collaborazione tra stato ed enti territoriali in materia di sicurezza locale: i patti per la sicurezza*, in questo volume.

finalizzati a fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione clandestina. Inoltre, possono essere finanziati progetti relativi ad interventi da attuare nel campo della protezione sociale con il precipuo obiettivo di contribuire a migliorare la qualità di vita nel territorio dell'ente, con particolare riferimento al risanamento delle aree degradate, al miglioramento della viabilità, all'assistenza alle categorie di persone disagiate.

In terzo luogo vanno richiamati i sistemi di videosorveglianza che i comuni, in base all'art. 6, comma 7 della legge n. 38 del 2009, possono utilizzare in luoghi pubblici o aperti al pubblico per la tutela della sicurezza urbana.

Infine, è stato già ricordato nel corso della riflessione che in virtù dell'art. 54 del Tuel, come novellato dalla legge n. 125 del 2008, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana il sindaco, quale ufficiale del Governo, può adottare con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti, nonché può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, e, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio¹⁰⁷.

Il succedersi di una pluralità di strumenti deputati ad assicurare la sicurezza urbana fa emergere la necessità di pensare ad un "governo della sicurezza urbana". Di fronte alla diversità di questi strumenti, si reputa non più rinviabile dare attuazione all'art. 118, comma 3, Cost., introducendo una disciplina statale delle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza¹⁰⁸.

Se l'intenzione del governo è stata quella di inserire il Comune nel "sistema della sicurezza pubblica", deboli ed incerti appaiono le cautele e i limiti individuati dal legislatore statale, quali ad esempio l'attribuzione di competenze direttamente al sindaco anziché all'amministrazione comunale (salvo il caso degli strumenti negoziali e quelli di videosorveglianza).

Le scelte del legislatore e del governo fin qui esaminate confermano l'intento di piegare le politiche e gli interventi sociali alle ragioni della (in)sicurezza. Il fine ultimo perseguito non è la rimozione delle cause del disagio sociale, né la soluzione dei conflitti sociali che attraversano le nostre città, ma la mera "denuncia", il mero contrasto, che allora volta continuano ad alimentare la percezione dell'insicurezza.

Due sono i possibili effetti che possono scaturire dalla disciplina in esame: da un lato un incremento del fenomeno delle ronde, dall'altro un'accentuazione del profilo securitario del

¹⁰⁷ Si rinvia a A. Pajno, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in questo volume.

¹⁰⁸ Si leggano P. Bonetti, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, cit., p. 1145 e ss.; G. Cazzella, *L'art. 118 della Costituzione e il coordinamento in materia di ordine e sicurezza*, in *Scritti in onore di Aldo Buoncristiano*, cit., p. 48 e ss.

sindaco. Si tratta di conseguenze che se da un lato alimentano la natura prevalentemente “repressiva” degli strumenti di sicurezza urbana, dall’altro confermano come la normativa potrebbe prestarsi ad abusi.

Nell’attesa dell’attuazione del dettato dell’art. 118, comma 3, Cost. è, pertanto, necessario ricercare un sistema di contrappesi e garanzie, all’interno del quale un ruolo rilevante può essere svolto innanzitutto dal prefetto.

Tuttavia, non appare tale il ruolo affidatogli dalla disciplina delle ronde. Infatti, il prefetto, sebbene sia responsabile della tenuta dell’elenco provinciale delle associazioni, non può accertare la professionalità degli osservatori, - solo presunta nel caso delle associazioni costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle Forze dell’ordine, alle Forze armate e agli altri Corpi dello Stato -, requisito, invece, necessario per l’inserimento degli stessi nel sistema della sicurezza pubblica, e, pur avendo la responsabilità generale dell’ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, non è coinvolto nel processo decisionale che dovrebbe sfociare nell’ordinanza sindacale volta a formalizzare la volontà di ricorrere alle associazioni di osservatori volontari.

In questa prospettiva, il prefetto dovrebbe non limitarsi ad un approccio “burocratico” ai compiti affidati dalla disciplina in esame, ma dovrebbe porsi quale garante dei cittadini, soprattutto attraverso un costante e continuo monitoraggio delle attività svolte dalle associazioni e di quanto convenuto nelle convenzioni. È anche attraverso l’apporto del prefetto che può forse essere assicurato un’efficace inserzione degli interventi di sicurezza urbana nel più ampio sistema della sicurezza pubblica¹⁰⁹.

Questa vocazione alla garanzia dovrebbe connotare anche il ruolo del sindaco in quanto “autorità di sicurezza”. Tuttavia, la disciplina sulle ronde con le sue lacune e contraddizioni non sembra contribuire a ciò. Basti pensare alla torsione dell’uso dell’ordinanza sindacale, che non viene impiegata per far fronte a casi d’urgenza, ma all’interno di un processo programmatico, confliggendo in tal modo con i compiti di indirizzo e programmazione riservati di regola all’interno dell’ente locale al consiglio e alla giunta, contrasto reso ancora più evidente dall’eventuale attribuzione al potere di ordinanza di un carattere normativo.

In conclusione, bisogna chiedersi se il comune in quanto ente locale più vicino ai cittadini può riconoscersi oggi nella prospettiva securitaria che emerge dall’analisi svolta, ovvero se la sua naturale vocazione non sia invece la promozione del bene della comunità, così come sancito dagli artt. 5 e 118 della Costituzione¹¹⁰. Rispetto alla mera difesa delle condizioni minime di convivenza

¹⁰⁹ Si leggano C. A. Ciampi, *Prefetti, un ruolo riconosciuto dal Paese*, in “Amministrazione civile”, 2002, n. 2, p. 18, e A. Pajno, *Per il prefetto un futuro da sentinella dei diritti*, in “Amministrazione civile”, 2008, n. 1.

¹¹⁰ Di «un modello securitario che sembra proporre una valorizzazione delle autonomie locali e che, invece se analizzato da vicino, si rileva di “impronta nettamente statalista”» parla G. Brunelli, *L’inquietante vicenda delle ronde: quando la “sicurezza partecipata” mette a rischi la legalità costituzionale*, cit., p. 8.

verso la quale sembrano orientati gli interventi di sicurezza urbana, il comune, se vuole veramente attuare il disegno costituzionale, dovrebbe impegnarsi a promuovere la qualità della vita e lo sviluppo sociale delle comunità locali.

IL POTERE DI ORDINANZA “CONTINGIBILE E URGENTE” DEL SINDACO. RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA – COORDINATA CON LA DOTTRINA –

DI FRANCESCA PALAZZI

Sommario: 1. – I presupposti del potere di ordinanza contingibile e urgente. 1.1. “Gravi pericoli per l’incolumità pubblica”. 1.2 Contingibilità ed urgenza. 1.3. Provvisorietà. 2 – Modalità di esercizio del potere di ordinanza. 2.1. Accertamenti istruttori. 2.2. Comunicazione di avvio del procedimento. 2.3. Rapporti con l’autorità prefettizia. 3 – Nuovi ambiti materiali di intervento. 3.1. Mestiere girovago di lavavetri. 3.2. Prostituzione

1. I presupposti del potere di ordinanza

1.1. “Gravi pericoli” per l’incolumità pubblica

In base all’articolo 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, l’adozione da parte del sindaco delle ordinanze contingibili e urgenti presuppone un grave pericolo per l’incolumità pubblica (e la sicurezza urbana, nella nuova formulazione della norma introdotta con l’articolo 6 della legge 24 luglio 2008 n. 125, di conversione del decreto legge 23 maggio 2008 n. 82, recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica”).

In linea generale, la giurisprudenza ha chiarito da tempo che il potere sindacale di ordinanza contingibile e urgente, previsto dall’articolo 54 citato al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità dei cittadini, costituisce un rimedio giuridico straordinario, dagli effetti particolarmente incisivi e penetranti nella sfera riservata di libertà e proprietà dei privati. Il suo esercizio richiede pertanto una verifica particolarmente rigorosa della sussistenza, nel singolo caso concreto, dei presupposti previsti dalla legge per la sua applicazione, sia sotto il profilo della ricorrenza di situazioni di oggettivo pericolo per la privata e/o la pubblica incolumità, sia sotto il profilo della inevitabilità del ricorso a tale rimedio straordinario sussidiario per l’accertata insufficienza, agli effetti del conseguimento del fine perseguito, dei mezzi giuridici ordinari messi a disposizione dall’ordinamento.

In relazione a tale potere, se è vero che nella nozione di “incolumità dei cittadini” può includersi anche il caso di minaccia grave e attuale alla incolumità di soggetti privati che si verifichi esclusivamente entro ambiti di proprietà privata, senza riflessi diretti sulla pubblica incolumità, vale a dire senza che il pericolo minacci anche aree di pubblico transito e accesso, è altresì vero che, in siffatte, eccezionali evenienze, il pericolo deve presentare una consistenza e una evidenza

particolarmente gravi e univoche, tali in definitiva da non consentire neppure la prosecuzione dell'uso o dell'abitazione dello spazio o del volume di pertinenza privata interessato dallo stato di pericolo, sì da giustificare piuttosto lo sgombero, e non il mero ordine di esecuzione dei lavori (TAR Campania, Napoli, 11 maggio 2007, n. 4992).

Nella nozione di incolumità pubblica rientra l'integrità fisica, che si identifica nell'assenza di qualsivoglia processo patologico ed è minacciata tutte le volte vi sia pericolo di malattia. Pertanto, qualunque situazione antigienica diffusa determina un pericolo di diffusione di malattie e per ciò integra la minaccia per l'incolumità (TAR Calabria, Reggio Calabria, 20 ottobre 2009, n. 638).

In particolare, è stata dichiarata legittima l'ordinanza contingibile e urgente adottata dal sindaco per fronteggiare la situazione di interruzione del servizio pubblico di trasporto dei soggetti disabili da e per i centri di riabilitazione, considerato che la interruzione di tale servizio evidenzia il verificarsi di un evento potenzialmente lesivo per un gruppo di individui che, dalla interruzione del servizio, è esposto alla lesione della propria integrità fisica (TAR Puglia, Bari, 11 maggio 2007, n. 1331). Tale situazione è ben assimilabile alla emergenza sanitaria, non rilevando in contrario, la circostanza che tale emergenza non riguardi la totalità dei cittadini ma una parte soltanto della stessa. Il concetto della pubblica incolumità è caratterizzato, infatti, dalla indeterminatezza e non dal numero rilevante delle persone che possono trovarsi in una situazione di pericolo (Cass. pen., sez. I, 18 dicembre 1990).

Le ordinanze *extra ordinem* si caratterizzano, inoltre, per l'atipicità del loro contenuto, atteso che è rimessa all'amministrazione la individuazione delle misure idonee a fronteggiare il pericolo riscontrato. Alla stregua di tale principio, è stata dichiarata legittima l'ordinanza del sindaco con la quale, ai sensi dell'articolo 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, è stato istituito il divieto di transito su una strada agro-silvo-pastorale ad autoveicoli, motoveicoli e mezzi operativi meccanici, esclusi motoslitte, gatti delle nevi o mezzi simili autorizzati, considerato che se il pericolo per l'incolumità pubblica e privata deriva dalle condizioni della pista, ossia dall'innevamento, dalla formazione di ghiaccio, dall'assenza di protezioni, è del tutto logico precluderne l'utilizzo ai normali autoveicoli, consentendo il transito solo a mezzi attrezzati (TAR Piemonte, 2 luglio 2008, n. 1441).

L'esigenza di tutela della pubblica incolumità costituisce poi, di per sé, ove effettivamente sussistente, presupposto sufficiente per l'adozione di provvedimenti interdittivi e cautelativi come un'ordinanza contingibile e urgente con la quale viene ordinato di sospendere immediatamente l'attività di discoteca esercitata in locali privi delle autorizzazioni previste dagli artt. 221 e 231 del R.D. n. 1265/34 Testo unico delle leggi sanitarie - Tuls (TAR Toscana, 3 aprile 2009, n. 559).

Anche il pericolo per la moralità pubblica e il buon costume può rappresentare un valido presupposto per l'emanazione di un'ordinanza con la quale il sindaco ordina l'immediata sospensione di qualsiasi attività a carico del soggetto gestore di una discoteca, in applicazione dell'articolo 100 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, a norma del quale il Questore (ora il sindaco, sotto la vigilanza del prefetto, ex articolo 19 del Dpr 24 luglio 1977, n. 616) può sospendere la licenza di un esercizio che costituisca, fra l'altro, "un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini" (Consiglio di Stato, 4 marzo 2008, n. 870, in Guida agli enti locali, 28 giugno 2008, n. 26, 74-78, con nota di V. Italia, "sindaco garante della moralità pubblica").

La giurisprudenza ha anche precisato che ciò che rileva nell'ordinanza contingibile e urgente è l'attualità della situazione di pericolo nel momento in cui il sindaco interviene e non anche il tempo trascorso dal momento in cui detta situazione si è per la prima volta manifestata, posto che il decorso del tempo può solo aggravare e non certo sanare il riscontrato pericolo e che pertanto non è illegittimo un provvedimento contingibile in relazione a una situazione di pericolo già in atto da tempo (Consiglio di Stato, 25 settembre 2006, n. 5639, che afferma la legittimità dell'ordinanza contingibile e urgente con cui il sindaco, a seguito di esposti e proteste studentesche e dopo sopralluogo tecnico, ordina la sospensione dell'attività didattica svolta in un edificio adibito a scuola di proprietà privata, in considerazione della ritenuta inadeguatezza dei locali in questione e della mancata osservanza della normativa di sicurezza, tenuto conto che dalla documentazione agli atti emergono inequivoci elementi di prova della situazione di degrado dell'immobile, di proprietà privata e affittato al Comune per usi scolastici, protrattasi a lungo e con tale incuria da condurre all'assoluta insufficienza dell'immobile dal punto di vista igienico, strutturale e dal punto di vista della sicurezza).

1.2. Contingibilità ed urgenza

Il provvedimento contingibile e urgente deve specificamente indicare i presupposti di fatto che impongono il ricorso all'ordinanza piuttosto che alle misure ordinarie, ossia ai poteri tipici e nominati di cui l'amministrazione dispone per la disciplina della materia specifica.

Nell'ordinamento infatti la contingibilità e l'urgenza costituiscono il presupposto e la condizione per giustificare una limitata deroga alla disciplina vigente nei vari settori di intervento (la norma richiede sia adottato un atto motivato nel rispetto anche dei soli principi generali dell'ordinamento), per legittimare l'assunzione delle competenze in capo ad un organo monocratico in luogo di quello consiliare in ambiti che la legge demanda al regolamento comunale, oltre che per

permettere l'applicazione della sanzione penale di cui all'articolo 650 c.p., prevista per chiunque non osservi un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di sicurezza pubblica, d'ordine pubblico o d'igiene, in luogo della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 7 *bis*, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dalla legge n. 3 del 2000, che trova invece applicazione in caso di violazione di ordinanze c.d. ordinarie, che non siano contingibili ed urgenti, adottate dal sindaco sulla base di disposizioni di legge ovvero di specifiche norme regolamentari (cfr. Cassazione penale, sez. I, 8 febbraio 2007, n. 7893).

Sulla base di tale assunto, è stata dichiarata illegittima l'ordinanza contingibile e urgente, adottata ai sensi dell'articolo 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, così come modificato dal d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (anche se nel testo antecedente alle modifiche apportate dalla legge di conversione 24 luglio 2008, n. 125), con la quale il sindaco ha vietato in predeterminati giorni dell'estate, in un'area definita, «la vendita per asporto di bevande contenute in bottiglie di vetro da parte degli esercenti di negozi, pubblici esercizi, chioschi, botteghe, laboratori artigianali e simili, ivi compresi i distributori automatici, nonché ai venditori ambulanti, anche in occasione di manifestazioni, nella fascia oraria che va dalle ore 23.00 fino alle ore 6.00 del giorno successivo», nonché «la vendita per asporto di bevande alcoliche di qualunque gradazione ed in qualsiasi contenitore, nella fascia oraria dalle ore 01.30 alle ore 06.00», comminando, in caso di inosservanza, l'applicazione della sanzione penale prevista dall'articolo 650 c.p.. Il provvedimento impugnato, pur perseguendo con evidenza apprezzabili finalità di pubblico interesse, è illegittimo perché difetta dei necessari presupposti della contingibilità ed urgenza, assumendo un contenuto normativo che, superato un eventuale momento emergenziale di tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, può trovare una legittima esplicazione solo rientrando nel proprio alveo naturale, che certamente non è quello dei provvedimenti *extra ordinem*, ma quello dei regolamenti che disciplinano le materie della polizia urbana, del commercio e della somministrazione di alimenti e bevande, nel cui ambito si collocano i poteri amministrativi tipici e nominati previsti dalle norme, sia primarie che secondarie, da cui discende la gestione ordinaria dei poteri autoritativi nel rispetto del principio costituzionale di legalità (TAR Veneto, 17 agosto 2009, n. 2327).

L'ordinanza contingibile e urgente non può, pertanto, essere utilizzata per soddisfare esigenze che siano invece prevedibili e ordinarie. Alla stregua di tale principio, è stata annullata l'ordinanza contingibile e urgente con la quale il sindaco, preso atto della presenza sul territorio comunale di cani randagi aggressivi e "morsicatori" – presenza e pericolosità denunciate più volte, nell'arco temporale di un anno, da vari cittadini alla pubblica autorità – e constatato che il canile municipale non disponeva di ulteriori celle per accogliere altri cani, ha ordinato alla associazione di protezione animali, titolare della gestione del canile municipale, la reimmissione sul territorio di un numero

imprecisato di animali, previa sterilizzazione a applicazione di microchip, al fine di accogliere quelli randagi mantenendo invariato il numero dei capi ospitati dal canile; nella fattispecie, l'Asl competente aveva segnalato al sindaco la necessità di far fronte alla problematica quasi un anno prima della data di adozione dell'ordinanza; al contempo, erano pervenute alle autorità municipali numerose segnalazioni e denunce riguardanti la presenza sul territorio di cani randagi e pericolosi. L'amministrazione ha però lasciato trascorrere «un lasso di tempo tale da far aggravare, essa stessa, quel pericolo per poi adottare un provvedimento, ascrivibile alla categoria delle ordinanze *extra ordinem*, essendo ormai fuori dal circoscritto perimetro di legittimità, disegnato dalla legge per l'adozione di detto tipo di provvedimenti» (TAR Puglia, Bari, 13 marzo 2008, n. 593).

Nell'ambito delle ordinanze a tutela dell'incolumità pubblica dall'aggressione di cani, si segnala anche la sentenza del TAR Toscana, 20 gennaio 2009, n. 53, che ha dichiarato illegittima l'ordinanza con cui il sindaco ha disposto, in relazione a talune razze canine ritenute particolarmente pericolose (pit-bull, american staffordshire, rottweiler, etc.), il divieto di introdurre, allevare, riprodurre e detenere cani cuccioli e adulti, disponendo ulteriori misure per la detenzione degli animali già presenti nel territorio comunale, a causa della mancata dimostrazione della ricorrenza effettiva di pericolo per la pubblica incolumità.

Con riferimento al presupposto dell'urgenza, è stato precisato che non è necessario che la situazione pregiudizievole si sia verificata in epoca prossima all'adozione dell'ordinanza: il requisito dell'urgenza è riferito al pericolo e non al fatto generatore del rischio. Pertanto, non è illegittimo un provvedimento in relazione ad una situazione di pericolo già in atto da tempo (Cons. Stato, sez. V, 2 aprile 2001, n. 1904).

Così, è irrilevante e non induce ad una pronuncia di illegittimità dell'ordinanza contingibile e urgente adottata dal sindaco per fronteggiare la grave situazione di degrado e di pericolo per la salute pubblica in cui versava un complesso immobiliare, la circostanza che tale situazione di degrado fosse conosciuta da tempo dal comune in quanto reso edotto della situazione a seguito di varie ispezioni effettuate dall'azienda sanitaria, documentate in relazioni. Ed invero, la circostanza che la situazione di degrado dell'area fosse conosciuta da tempo non comporta che il provvedimento in parola sia stato adottato in assenza del presupposto della contingibilità e dell'urgenza, giacché, come è ben sottolineato nello stesso atto contestato, la situazione, già nota, si è aggravata, per l'intensificarsi dell'inquinamento e per la stagione particolarmente calda, divenendo intollerabile con la conseguente necessità di adottare senza ulteriori indugi misure a tutela della salute pubblica. (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 7 settembre 2007, n. 4718).

1.3. Provvisorietà

La giurisprudenza è pressoché unanime nel sostenere il carattere provvisorio delle ordinanze contingibili e urgenti: tali ordinanze, «oltre al carattere della contingibilità, intesa come urgente necessità di provvedere con efficacia e immediatezza in casi di pericolo attuale od imminente, presentano il carattere della provvisorietà, intesa nel duplice senso di imposizione di misure non definitive e di efficacia temporalmente limitata». Sicché oltre a non ammettersi che le ordinanze in questione vengano emanate per fronteggiare esigenze prevedibili e permanenti non è ammesso che le stesse vengano adottate per regolare stabilmente una situazione od assetto di interessi (TAR Lazio, Roma, 15 settembre 2006, n. 8614). Alla stregua di tale principio, è stata dichiarata illegittima l'ordinanza contingibile e urgente con la quale il sindaco ordinava al titolare di un esercizio pubblico la "riduzione di orario di attività per situazioni di disturbo alla pubblica quiete e di pericolo per la pubblica incolumità", in quanto priva di una scadenza finale adeguatamente prestabilita (TAR Veneto, 30 novembre 2007, n. 3807).

Ancora più recentemente, il Consiglio di Stato ha affermato che l'assenza di un termine finale di efficacia dell'ordinanza contingibile ed urgente ne evidenzia l'illegittimità, posto che requisito essenziale di validità di tale tipo di provvedimenti è, appunto, la provvisorietà e, quindi, la prefissione di un limite temporale di efficacia, in assenza del quale il potere, previsto per fronteggiare esigenze imprevedibili e non altrimenti risolvibili, si trasformerebbe in un non consentito mezzo di regolazione stabile di una situazione o di un assetto di interessi (Consiglio di Stato, 18 dicembre 2009, n. 8388, che ha dichiarato illegittima l'ordinanza di sospensione dei lavori di installazione di una antenna telefonica, a causa della turbativa all'ordine pubblico per effetto della reazione degli abitanti della via interessata alla realizzazione dei lavori, considerato che lo stringatissimo richiamo, contenuto nell'ordinanza oggetto del giudizio, alla agitazione di cittadini contrari all'installazione dell'antenna - per la quale la società interessata aveva acquisito tutte le autorizzazioni necessarie, anche di natura sanitaria - non può costituire supporto motivazionale sufficiente all'esercizio del potere di cui all'articolo 54 Tuel, potere che, essendo di natura eccezionale, postula l'evidenza di esigenze di ordine pubblico non fronteggiabili con misure alternative e la specificazione di motivazioni particolarmente stringenti ed approfondite, anche in ordine all'adeguatezza delle misure ordinate con le situazioni concretamente e improvvisamente emerse).

Al contempo, si precisa che, «pur non essendo dubitabile che le ordinanze d'urgenza siano necessariamente provvisorie, non essendo idonee, per il loro carattere *extra ordinem*, a disciplinare in modo stabile la situazione concreta sulla quale incidono, la necessaria previsione di un termine di

efficacia può essere realizzata non solo mediante l'indicazione di una data fissa, ma anche in correlazione con la durata dell'urgenza» (così, TAR Piemonte, 2 luglio 2008, n. 1441).

Solo in base ad un indirizzo giurisprudenziale minoritario la tesi della temporaneità o provvisorietà come carattere ineliminabile delle ordinanze contingibili ed urgenti doveva essere disattesa, «giacché questa qualificazione si mostra, in via di principio, non condivisibile se lo strumento apprestato deve essere elastico, perché si deve adeguare alle più imprevedibili o impreviste situazioni di rischio per gli interessi contemplati dalla legge» (cfr. Consiglio di Stato, 29 maggio 2006, n. 3264, che ha dichiarato legittima l'ordinanza contingibile e urgente recante divieto di circolazione a taluni mezzi in determinate zone del Comune, divieto posto sino a nuovo ordine o sino alla revoca; secondo il collegio giudicante, il fenomeno inquinante, al quale si è inteso porre freno, non poteva di certo essere preventivamente valutato nella sua evoluzione temporale, sicché ben poteva essere stabilito un intervento a tempo non determinato).

2. Modalità di esercizio del potere di ordinanza

2.1. Accertamenti istruttori

Nell'adozione dei provvedimenti contingibili ed urgenti non esiste, in astratto, un metro di valutazione fisso da seguire, ma la soluzione va individuata di volta in volta, secondo la natura del rischio da fronteggiare; l'elemento di maggiore criticità insito nell'adozione dei provvedimenti contingibili e urgenti è costituito dal delicato bilanciamento tra la necessità di provvedere con urgenza e quella di far precedere provvedimenti che potrebbero incidere anche fortemente su situazioni giuridiche di privati da una adeguata istruttoria (Consiglio di Stato, 25 settembre 2006, n. 5639).

Anche se, di norma, è estranea alle predette ordinanze, che si atteggiavano quale rimedio *extra ordinem* dell'ordinamento, l'effettuazione di indagini particolarmente complesse, deve, però, essere osservato che la peculiare natura delle ordinanze in questione non si traduce in una esenzione del processo di formazione della volontà amministrativa dagli oneri conoscitivi e delimitativi dei presupposti di fatto e di diritto nella quale l'atto è destinato ad operare. Anzi, la straordinarietà dell'esercizio del potere, se permette che l'acclaramento della situazione presupposta possa prescindere dalla necessità di massimizzare l'acquisizione degli elementi istruttori, al fine di effettuare quei confronti propri del procedimento ordinario, rende, al contempo, più stringente la verifica di quelli acquisiti in primo esame, i quali vanno rigorosamente valutati, al fine di individuare e l'emergenzialità della situazione presupposta e la efficacia, congruità e adeguatezza delle misure utili a fronteggiarla (TAR Lazio, Roma, 14 febbraio 2007, n. 1352, che ha dichiarato illegittima l'ordinanza contingibile e urgente con la quale il sindaco, a tutela della salute e della

incolumità della popolazione locale, aveva disposto la riduzione della potenza dei trasmettitori radiotelevisivi esistenti nel territorio comunale, fissando il limite massimo a 1,5 kw, nel caso in cui la relazione peritale, che il provvedimento impugnato poneva ad esclusivo fondamento dell'intervento, dopo aver dato atto dei tipi di rischio che in via astratta i campi magnetici avrebbero potuto provocare, affermava che la concreta pericolosità derivava dai campi magnetici irradiati dai trasmettitori radiofonici in Fm e non da quelli televisivi in Uhf, con la conseguenza che il provvedimento risultava, al contempo, privo di presupposto e di motivazione in relazione agli impianti televisivi).

Se l'urgenza di provvedere esonera, di norma, l'autorità procedente dallo svolgere accertamenti complessi e laboriosi, considerato che l'effettuazione di una tale indagine sarebbe incompatibile con l'esigenza di pronta adozione dei provvedimenti in questione, deve essere al contempo puntualizzato, da un lato, che la sommarietà degli accertamenti non può riguardare il quadro giuridico di riferimento, che invece deve essere sempre approfonditamente conosciuto dall'Amministrazione anche nei casi che richiedano un immediato intervento, e dall'altro che i tempi brevi imposti dall'esigenza di provvedere non esonerano l'Amministrazione dall'attenta considerazione di tutte le circostanze comunque apprese nel corso dell'istruttoria espletata, seppur rapidamente condotta (TAR Abruzzo, Pescara, 19 aprile 2007, n. 457, che ha dichiarato illegittima l'ordinanza con la quale il sindaco ha ordinato la rimozione delle macerie e la ricostruzione del muro di contenimento di una strada comunale ai proprietari di un terreno adiacente la strada medesima, a protezione della quale era stato edificato il muro, nel caso in cui il sindaco, prima di assumere l'atto impugnato, non abbia effettuato alcuna seria indagine volta ad accertare chi fosse il reale proprietario del muro in questione. Il comune, inoltre, non avrebbe dovuto ignorare le regole sul riparto delle spese necessarie per la riparazione delle opere di sostegno, chiaramente stabilite dall'articolo 30 del codice della strada all'epoca vigente (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285) con la conseguenza che, in luogo di porre in via definitiva a carico delle ricorrenti tutte le spese degli interventi ordinati, senza minimamente offrirsi di partecipare ai relativi costi, avrebbe dovuto ritenersi obbligato a sostenere la parte proporzionata all'utilità (pubblica) percepita e di tale condivisione di oneri avrebbe dovuto far menzione nei provvedimenti gravati, anche semplicemente accennando ad una successiva facoltà di regresso del proprietario privato che aveva sopportato il costo degli interventi eseguiti o al futuro conguaglio a carico del comune rispetto a quanto anticipato dal proprietario medesimo).

Tra i motivi che hanno portato il TAR Toscana (cfr. sentenza 20 gennaio 2009, n. 53, cit.) a dichiarare illegittima l'ordinanza che ha «fatto divieto di introdurre, allevare, riprodurre e detenere cani cuccioli od adulti appartenenti alle seguenti razze: pit-bull, american staffordshire, fila

brasileiro, rottweiler, dogo argentino o incroci fra succitate razze» disponendo ulteriori misure per la detenzione degli animali già presenti all'interno del territorio comunale e stabilendo per i trasgressori dell'ordinanza sanzioni amministrative da 50 a 500 euro, è da segnalare la mancanza di accertamenti istruttori idonei a comprovare la effettiva sussistenza dei presupposti per la sua adozione, rimanendo non dimostrata, secondo il giudice, la ricorrenza effettiva di pericolo per la pubblica incolumità. Inoltre, sempre con riferimento all'insufficienza dell'istruttoria condotta dall'amministrazione, è stata rilevata l'arbitrarietà dell'individuazione delle razze canine ritenute pericolose, tenuto conto che l'ordinanza del Ministro della sanità del 9 marzo 2003 (e quelle successive emanate il 27 agosto 2004 e 3 ottobre 2005) individuano una ben più ampia tipologia di specie suscettibili di provocare gli inconvenienti lamentati.

2.2. Comunicazione di avvio del procedimento

Secondo l'orientamento prevalente in giurisprudenza, non è richiesta, ai fini della legittimità delle ordinanze contingibili e urgenti, la previa comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 241 del 1990.

La giurisprudenza è pressoché univoca nel sostenere che non costituisce causa di illegittimità di una ordinanza contingibile ed urgente la circostanza che sia stata omessa la comunicazione di avvio del procedimento nei confronti dei destinatari del provvedimento, giacché nell'ipotesi di emanazione di tali atti ricorrono le "particolari esigenze di celerità del procedimento" richieste dall'articolo 7 l. 241 del 1990 affinché possa omettersi tale comunicazione (TAR Toscana, sez. II, 3 aprile 2009, n. 559, che a sua volta richiama TAR Puglia Bari, sez. III, 26 maggio 2004, n. 2285; TAR Basilicata, 16 ottobre 2001, n. 740; TAR Campania Napoli, sez. I, 30 marzo 2001, n. 1426).

L'affermazione del principio, in astratto, non viene posta in alcun modo in discussione («In astratto, le ordinanze contingibili e urgenti non necessitano di avvio del procedimento, in quanto la situazione presupposta che ne legittima l'emanazione, ha caratteristiche tali da dover essere affrontata con mezzi straordinari e misure indifferibili», TAR Emilia-Romagna, Parma, 14 luglio 2009, n. 628).

Tuttavia, occorre evidenziare che la valutazione in concreto di alcune fattispecie, ha portato ad esiti differenti, a partire dalla necessità che il provvedimento contenga la puntuale esplicazione dei motivi ostativi alla comunicazione di avvio (TAR Toscana, sez. II, 4 marzo 2009, n. 399, che così ha stabilito: «anche nell'ipotesi in cui la P.A. agisca mediante ordinanze contingibili ed urgenti, occorre pur sempre che il provvedimento contenga la puntuale esplicazione dei motivi ostativi alla comunicazione di avvio; è pertanto illegittima l'ordinanza con cui il comune ha disposto la immediata sospensione delle emissioni acustiche provenienti dall'impianto di diffusione sonora

presente presso un ristorante-disco bar, e ciò al dichiarato scopo di porre rimedio al superamento dei limiti di rumorosità stabiliti dalla legge, in caso di omessa comunicazione di avvio del procedimento, la quale non avrebbe potuto in alcun modo pregiudicare la funzionalità ed efficacia di un procedimento cui sono estranei specifici motivi di celerità»).

Inoltre, è stato affermato che, nonostante l'emanazione, da parte del sindaco, di un'ordinanza contingibile ed urgente non abbisogna, in linea di principio, della previa comunicazione dell'avvio del procedimento (ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990), tale formalità non può essere legittimamente omessa qualora l'ordinanza stessa costituisca l'atto conclusivo di una procedura basata su una previa corrispondenza in contraddittorio con il soggetto destinatario, tale da non essere incompatibile in concreto con l'effettuazione di tale comunicazione (TAR Puglia, Bari, sez. I, 1° aprile 2008, n. 713, che richiama, a sua volta, Consiglio di Stato, sez. V, 9 febbraio 2001, n. 580).

In concreto, dunque, anche a voler seguire l'orientamento secondo cui le ordinanze contingibili e urgenti sono in linea di massima sottratte all'obbligo della preventiva comunicazione, non può prescindersi dal concreto atteggiarsi della procedura seguita dal comune e, in particolare, dalla circostanza che il provvedimento risulti emesso non nell'immediatezza di uno stato di pericolo, bensì a distanza di tempo dai primi accertamenti eseguiti per iniziativa del Comune (TAR Liguria, sez. I, 31 ottobre 2007, n. 1901, che ha dichiarato illegittima, per violazione dell'articolo 7 della legge n. 241 del 1990, l'ordinanza contingibile e urgente con cui il sindaco ha ordinato alla società titolare di una emittente radiofonica di ridurre la misura dei valori di campo elettromagnetico generati dall'impianto di trasmissione. Nel caso di specie, secondo il tribunale amministrativo, la circostanza che il provvedimento risulti emesso non nell'immediatezza di uno stato di pericolo, bensì a distanza di oltre un anno dai primi accertamenti tecnici eseguiti dall'Arpa Liguria per iniziativa e su sollecito della stesso comune, smentisce, in primo luogo, il presupposto stesso del potere di ordinanza sindacale, apprestato dall'ordinamento per affrontare situazioni straordinarie, caratterizzate dall'urgenza di intervenire e perciò non risolvibili secondo il normale ordine delle competenze e dei poteri; e, soprattutto, evidenzia come il preventivo avvertimento ai titolari degli impianti di trasmissione non fosse affatto incompatibile con un *iter* procedimentale che, in concreto, si è protratto per più di un anno al dichiarato scopo di controllare le variazioni nel tempo dei valori di campo elettrico, e si è concluso solo nel momento in cui l'amministrazione ha ritenuto di poter definire "cronico" il superamento dei limiti imposti dal d.m. 381/98.

2.3. Rapporti con l'autorità prefettizia

Un profilo rilevante della disciplina relativa al potere di ordinanza attiene al rapporto con l'autorità prefettizia.

Si tratta di un profilo esaminato in una recente sentenza del Consiglio di Stato che, con riferimento alle funzioni esercitate dal sindaco in materia di pubblica sicurezza, ha affermato la sussistenza di un rapporto di dipendenza dal prefetto.

In tale rapporto, il prefetto non ha solo il compito di sovrintendere all'attuazione delle direttive, ma conserva rilevanti poteri finalizzati ad incidere in modo diretto sulla gestione della pubblica sicurezza. Ad esempio, l'articolo 15 della legge n. 121/1981 prevede che quando eccezionali esigenze di servizio lo richiedono, il prefetto, o il questore su autorizzazione del prefetto, può inviare funzionari della Polizia di Stato, nei comuni dove non sono istituiti commissariati di polizia, per assumere temporaneamente la direzione dei servizi di pubblica sicurezza. Resta in tale caso sospesa la competenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza. Il potere del prefetto si spinge, dunque, fino a sospendere le competenze in materia del sindaco e, più in generale, è diretto ad assicurare unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti. Spetta al prefetto promuovere ogni misura idonea a garantire tale unità di indirizzo, svolgendo una fondamentale funzione di garante dell'unità dell'ordinamento in materia. L'adozione di ogni misura non può che includere anche il potere di annullamento d'ufficio degli atti adottati dal sindaco quale ufficiale di governo, che risultano essere illegittimi o che comunque minano la menzionata unità di indirizzo (Consiglio di Stato, sez. V, 4 marzo 2008, n. 870, che ha dichiarato legittimo il decreto del prefetto di annullamento dell'ordinanza con la quale il sindaco, in qualità di ufficiale di governo, ha ordinato di adeguarsi alle norme che fanno divieto di comparire mascherati in pubblico, includendo tra i mezzi idonei a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona anche il velo che copre il volto¹.

3. Nuovi ambiti materiali di intervento

Sull'articolo 6 del d.l. n. 92 del 2008 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2008, il quale ha sostituito l'articolo 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000), si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza n. 196 del 1° luglio 2009, precisando che «i

¹ Su tale pronuncia, si veda il commento di M. Gnes, *L'annullamento prefettizio delle ordinanze del sindaco quale ufficiale del governo*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2009, n. 1, pp. 44-50; in margine alla sent. n. 3076 del 2008, si veda anche A. Celotto, *Il burqa dinanzi al Consiglio di Stato: un'applicazione della reasonable accommodation*, in "www.giustamm.it", 28 luglio 2008).

poteri esercitabili dai Sindaci, ai sensi dei commi 1 e 4 dell'articolo 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, non possono che essere quelli finalizzati alla attività di prevenzione e repressione dei reati e non i poteri concernenti lo svolgimento di funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome» (cfr. G. Falcon, *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, in “Le Regioni”, n. 3-4 2009, 447-452).

3.1. Mestiere girovago di lavavetri

La figura del “lavavetri” non è riconducibile ad alcuna attività lavorativa giuridicamente riconosciuta; tale non riconducibilità è comprovata anche dal fatto che alla pulitura del parabrezza o dei fari, da parte del cosiddetto lavavetri non consegue un obbligo di corrispettivo di danaro da parte dell’automobilista e, comunque, quand’anche questi elargisca una somma di danaro per tale pulizia, detta somma riveste mero carattere di liberalità non sussistendo, peraltro, al riguardo alcun tariffario. Partendo da questa considerazione, il TAR Toscana (sentenza 27 agosto 2008, n. 1889), ha dichiarato inammissibile, per difetto di interesse ad agire, il ricorso avverso l’ordinanza con la quale il sindaco ha disposto, sul rilievo della “ravvisata esigenza della tutela dell’incolumità pubblica”, il divieto, su tutto il territorio comunale, «alle persone nelle strade cittadine ed agli incroci semaforici, di avvicinarsi agli automobilisti, durante talune fasi della circolazione, per offrire attività di pulizia vetri o fari dell’automezzo ed aspettarsi, in conseguenza, l’elargizione di danaro» precisando che l’inosservanza di tale divieto sarebbe stata «punita ai sensi dell’articolo 650 c.p e con il sequestro delle attrezzature utilizzate durante la tenuta dei comportamenti» suddetti.

3.2. Prostituzione

Le prime pronunce del giudice amministrativo, basate sulla formulazione vigente dell’articolo 54 d.lgs. n. 267 del 2000, riguardano il tema della prostituzione; esse rappresentano, indubbiamente, un importante elemento di riflessione, anche se ancora non certo rappresentativo per l’esiguità numerica dei pronunciati.

Con una prima pronuncia (TAR Lazio, Roma, sez. II, 22 dicembre 2008, n. 12222, in “Giurisprudenza costituzionale”, 2008, 5, 4024, con nota di M. Piazza, *Ordinanza anti-prostituzione per il buon costume o scostumatamente anti-Costituzione?*) è stata dichiarata legittima l’ordinanza del sindaco di Roma che reca interventi di contrasto alla prostituzione su strada e di tutela della sicurezza urbana, facendo divieto «a chiunque sulla pubblica via e su tutte le aree soggette a pubblico passaggio del Territorio del Comune di Roma... di contattare soggetti dediti alla prostituzione ovvero concordare con gli stessi prestazioni sessuali» e «di assumere

atteggiamenti, modalità comportamentali ovvero indossare abbigliamento che manifestino inequivocabilmente l'intenzione di adescare o esercitare l'attività di meretricio».

Il ricorso contro l'ordinanza è stato proposto sul rilievo che la prostituzione su strada, ossia lo scambio negoziato tra rapporti sessuali ed una remunerazione in denaro o in natura, rappresenta un atteggiamento con cui si esplica la libertà sessuale dei singoli, siano essi prostitute o clienti. Secondo il giudice amministrativo, pur non potendosi disconoscere tale assunto di partenza, ciò non toglie che la prostituzione su strada sia anche, con ogni e più forte ragionevole probabilità, il terminale d'una filiera criminale, non importando poi se essa implichi, o no, una delle possibili varianti comprese tra la soggezione del *sex worker* a guisa di schiavitù con gli sfruttatori ed una forma di sua libera compartecipazione ai relativi utili. Foss'anche, però, del tutto libera, la prostituzione su strada, proprio per il tipo d'offerta che propone, in ogni caso sottrae spazi di vita sociale e civile al resto della collettività, che in pari libertà d'espressione e di pensiero degli *street sex workers*, può non dividerne, né accettarne il mercato ed i suoi effetti. Irrilevante s'appalesa allora il fatto che, da sola, la prostituzione non costituisca reato, perché, per un verso, essa dà luogo a negozi illeciti per violazione dell'ordine pubblico e del buon costume, donde l'attuale disvalore in sé giuridico dell'attività stessa, anche nei confronti dei relativi consumatori. E per altro verso, già da sola, ossia anche a non considerare gli effetti criminali che l'accompagnano o la inducono, nella sua dimensione attuale essa s'impone alla restante collettività per sua forza non di libera concorrenza ma pervasiva, ossia come uno spazio di mercato del tutto anomalo e che la cittadinanza subisce e sente come degrado della convivenza civile. Non basta allora asserire la libertà sessuale dei due attori principali del mercato della prostituzione, in quanto ciò non tien conto, in modo alquanto semplicistico, anche delle pressioni di terzi sulle relative transazioni e sugli effetti di traboccamento nocivo che tal mercato determina sul contesto sociale.

Diverso il giudizio del TAR Veneto, seppur in via ancora cautelare (ordinanza 8 gennaio 2009, n. 22), sull'ordinanza con la quale il sindaco di Verona, in qualità di ufficiale di governo, ha vietato in tutto il territorio comunale a chiunque di «contrattare ovvero concordare prestazioni sessuali a pagamento, oppure intrattenersi, anche dichiaratamente solo per chiedere informazioni, con soggetti che esercitano l'attività di meretricio su strada o che per l'atteggiamento, ovvero per l'abbigliamento ovvero per le modalità comportamentali manifestano comunque l'intenzione di esercitare l'attività consistente in prestazioni sessuali».

In questo caso, il tribunale amministrativo ha accolto la domanda cautelare, sulla base delle seguenti considerazioni:

- l'attività riguardante le prestazioni sessuali a pagamento è stata vietata e sanzionata, prescindendo dall'accertamento di situazioni specifiche e localizzate riferibili all'esigenza di tutela

della sicurezza urbana, indiscriminatamente, su tutto il territorio comunale (cfr. per un analogo fattispecie relativa alla sicurezza stradale Cassazione civ., sez. I, 5 ottobre 2006, n. 21432); l'ordinamento vigente infatti non consente la repressione di per sé dell'esercizio dell'attività riguardante le prestazioni sessuali a pagamento prescindendo dalla rilevanza che tale attività possa assumere sotto altri profili, autonomamente sanzionabili, per le modalità con cui è svolta o per la concreta lesione di interessi riconducibili alla sicurezza urbana. Tale conclusione appare avvalorata anche dall'articolo 2, primo comma, lett. e), del decreto ministeriale 5 agosto 2008, il quale ricollega espressamente l'esercizio dei poteri del sindaco a comportamenti che, per le modalità con cui si manifestano, possono offendere la pubblica decenza, il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione dei medesimi;

- fondata appare altresì la censura con la quale si lamenta che sono vietate su tutto il territorio comunale senza limiti e sono conseguentemente suscettibili di sanzione, anche condotte che, descritte in modo approssimativo e generico, possono risultare in concreto non lesive di interessi riconducibili alla sicurezza urbana in quanto non dirette in modo non equivoco all'esercizio dell'attività riguardante le prestazioni sessuali a pagamento, quali «l'intrattenersi anche dichiaratamente solo per chiedere informazioni, con soggetti che esercitano l'attività di meretricio su strada o che per l'atteggiamento, ovvero per l'abbigliamento ovvero per le modalità comportamentali manifestano comunque l'intenzione di esercitare l'attività consistente in prestazioni sessuali».