



LE NUOVE SFIDE DELLA SICUREZZA URBANA: CONTRIBUTO IN VISTA DELLA PREDISPOSIZIONE DEL LIBRO BIANCO¹

1. Introduzione

Il contributo alla predisposizione del Libro Bianco si articola in due parti. Nella prima si chiariranno anzitutto quali siano i margini in negativo e in positivo per un'azione locale in materia di sicurezza. Nella seconda parte, invece, tale perimetrazione risulterà utile a chiarire le possibilità di risoluzione di alcune delle principali sfide istituzionali incontrate. Queste note prendono le mosse da una *ricostruzione* della cornice normativa esistente. A essa fanno seguito *indicazioni prescrittive* e relative alla possibilità di implementare strumenti maggiormente consoni alle esigenze di sviluppo delle politiche di sicurezza, secondo il modello toscano declinato a partire dalla L.R. Toscana n. 38 del 2001.

La ricostruzione della graduale affermazione del ruolo delle Regioni nella materia delle politiche pubbliche di sicurezza affronta, anzitutto, l'evoluzione di tali politiche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (a), per declinare quindi la definizione in negativo delle competenze non statali (b) e il rilievo assunto dall'iniziativa delle Regioni come elemento di definizione in positivo della sicurezza integrata (c). Si procede quindi ad analizzare il ruolo della sussidiarietà orizzontale nel quadro previgente (d) e le successive evoluzioni normative,

¹ Lavoro redatto dal dott. Mario Iannella sotto la supervisione del Prof. Giuseppe Martinico e del dott. Giacomo Delledonne
DIRPOLIS
Istituto di Diritto, Politica e Sviluppo
Scuola Superiore Sant'Anna

cominciando dal percorso di adeguamento normativo contenuto nel decreto Minniti (e) e terminando con un quadro delle prospettive della regolamentazione in materia di sicurezza (f).

L'evoluzione delle politiche di sicurezza dopo la riforma del Titolo V

La riforma del Titolo V della Costituzione, nel 2001, ha introdotto nell'ordinamento italiano un esplicito riconoscimento della nozione plurale della sicurezza, configurando anche un nuovo assetto delle politiche in materia tra i livelli di governo, in particolare attraverso l'attribuzione di nuovi poteri delle Regioni nel settore. La concezione tradizionale della sicurezza accolta dalla Costituzione italiana la configurava, anzitutto, quale regolazione dei poteri e delle azioni del personale di pubblica sicurezza, con una forte caratterizzazione in termini di imperatività e autoritarità e collocandola, primariamente, tra le competenze (legislative e amministrative) dello Stato [Mosca, 2003]. Approccio che mirava a regolamentare, quindi, anzitutto la sicurezza in senso "stretto", quale tutela degli individui e delle istituzioni da comportamenti lesivi o situazioni di pericolo, da attuarsi attraverso l'esercizio uniforme del potere legislativo dello Stato sul territorio nazionale e la gestione unitaria delle relative funzioni amministrative [Giupponi, 2010]. Le funzioni di pubblica sicurezza in tale ottica designano una competenza statale da ricondurre alla disciplina delle ipotesi di intervento restrittivo delle libertà garantite in Costituzione e al compito di repressione dei reati da ricondursi alla funzione giurisdizionale dello Stato: anzitutto, compiti di ordine pubblico e contrasto attivo alla criminalità [Caravita di Toritto, 2004]. L'ambito della sicurezza in senso "lato" è, invece, ricostruibile solo a partire dall'intersezione e dal combinarsi di politiche in settori maggiormente diversificati: sanitario, sociale, ambientale, finanziario, in primis. Le azioni in tali ambiti sono intese a creare un contesto sicuro, considerando la tutela del cittadino da comportamenti criminali quale condizione di partenza per lo sviluppo della personalità umana. Il



ruolo delle politiche di sicurezza e lo stesso significato semantico del termine sono stati modificati, allontanandosi sempre più dalle tematiche della prevenzione e repressione del crimine e finendo per descrivere una serie di condizioni di disagio di una società pervasa da un generale senso di insicurezza [Ohrmann, 2001; Beck, 1999; Bauman, 1999]. La sicurezza in senso “lato” rende, quindi, necessario lo sviluppo di politiche maggiormente articolate tra i livelli territoriali e differenziate in ragione delle esigenze provenienti dalle diverse realtà regionali e locali, da attuarsi attraverso il rimescolamento e la coordinazione delle politiche attuate dalle diverse autonomie territoriali.

Lo sviluppo recente delle politiche di sicurezza è stato, quindi, contraddistinto dal tentativo di costruire dei modelli regionali, tramite l'adozione di politiche integrate che tenessero, principalmente, insieme aspetti di pianificazione, controllo partecipato, sicurezza sociale, investimenti culturali e cura del territorio [Mezzetti, 2008]. Lo sviluppo della legislazione regionale in materia è stato contraddistinto da un'ampia varietà di misure, inclusive di forme di contrasto e prevenzione di alcuni fenomeni criminali ritenuti particolarmente afflittivi, vincoli e incentivi per consentire la fruibilità e l'accesso di luoghi pubblici come elemento di controllo del territorio, azioni per garantire l'integrazione sociale e l'educazione alla legalità, interventi in materia di sicurezza stradale, ambientale e lavorativa. Per il conseguimento di tali finalità, le regioni hanno sviluppato primariamente strumenti di coordinamento e monitoraggio – nella forma di accordi o intese – che coinvolgessero non solo lo Stato e gli enti locali, ma anche i cittadini e il c.d. terzo

settore in generale. La *governance* della sicurezza è stata quindi sempre più contraddistinta dagli

DIRPOLIS

**Istituto di Diritto, Politica e Sviluppo
Scuola Superiore Sant'Anna**

elementi dell'integrazione e della partecipazione, sia sotto il piano oggettivo, sia sotto il piano soggettivo: si è mirato ad affrontare diversi aspetti incidenti sulla sicurezza, attraverso l'azione di una pluralità di soggetti, anche non istituzionali [Famiglietti, 2011]. Tali elementi hanno ampliato il ruolo delle politiche di sicurezza in senso lato e lo stesso termine sicurezza ha, quindi, modificato il suo significato, allontanandosi dalle tematiche della prevenzione e repressione del crimine e finendo per descrivere una serie di condizioni di disagio di una società pervasa da un generale senso di insicurezza [Ohrmann, 2001; Beck, 1999; Baumann, 1999].

L'evoluzione normativa dell'ordinamento costituzionale riflette solo in parte tale rinnovata concezione. In particolare, con la legge n. 296/2006 la prassi dell'utilizzo di forme di accordi per lo sviluppo di politiche di sicurezza integrata ha trovato riconoscimento legislativo, tramite la possibilità di realizzare *“programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini”* attraverso la stipula di convenzioni tra il Ministero dell'interno – o i prefetti da questo delegati – le Regioni e gli enti locali. Gli interventi attuati sulla scorta di tale dispositivo – e del patto sulla sicurezza sottoscritto tra ANCI e il Ministero dell'Interno il 13 settembre 2008 – non hanno riguardato esclusivamente azioni di controllo del territorio, ma sono stati caratterizzati dall'adozione di misure volte a garantire il miglioramento complessivo della qualità della vita nei centri urbani, anche attraverso strumenti di recupero del degrado sociale e urbano e interventi di riqualificazione del territorio.

La definizione in negativo delle competenze non statali

La frammentarietà di tali esperienze deriva, in gran parte, dalla incompleta evoluzione normativa, che non vede riflessa nell'ordinamento costituzionale la concezione nel frattempo sviluppatasi, e dalla mancata adozione della legge di coordinamento in materia di ordine pubblico e sicurezza, pur

prevista dall'art. 118, terzo comma, Cost. Il riparto normativo disegnato dalla riforma del Titolo V si fonda, difatti, sulla competenza esclusiva statale (art. 117 co. 2, lett. h) Cost.) in materia di “ordine pubblico e sicurezza ad esclusione della polizia amministrativa locale”. La divisione dei poteri che ne consegue trae necessariamente spunto da una concezione tradizionale della sicurezza, che assegna alla competenza statale tutte le misure preventive e repressive che perseguano la finalità della tutela di un “ordine pubblico e sicurezza pubblica” scarsamente qualificato, se non attraverso il richiamo ai valori dell'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale [articolo 159, co. 2, del decreto legislativo n. 112 del 1998]. La Corte costituzionale è intervenuta n. , nel tentativo di chiarire l'estensione dei poteri statali legittimati su tale scorta, valorizzando, anzitutto, il profilo delle “misure e interventi relativi alla prevenzione e repressione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico” [Corte costituzionale, sentenza n. 407 del 2002]. Solo in seguito ha proposto una concezione più ampia, inclusiva di funzioni di salvaguardia e prevenzione assai meno connesse alla prevenzione dei reati, quali misure di sicurezza aeroportuale e attività di prevenzione dei pregiudizi derivanti dall'impiantistica all'interno di edifici [Corte costituzionale, sentenza n. 51 del 2008; Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2009; Corte costituzionale, sentenza n. 21 del 2010]. La competenza degli enti non statali, da ricondurre alla concezione della sicurezza in senso “lato”, è stata quindi ricostruita attraverso una definizione “in negativo”, in cui rientrava, anzitutto, tutto ciò che non potesse essere ricompreso nella locuzione “ordine pubblico e sicurezza”.

Tale operazione di perimetrazione è avvenuta, anzitutto, in riferimento alle funzioni di polizia amministrativa, delimitate in maniera strumentale e accessoria rispetto alle funzioni di

DIRPOLIS
Istituto di Diritto, Politica e Sviluppo
Scuola Superiore Sant'Anna

amministrazione attiva in qualsiasi materia [Camerlengo, 2002]. Tuttavia, in considerazione dell'ampio grado di intervento del livello statale, anche in ragione dei poteri di polizia amministrativa statale previsti dall'articolo 160 del decreto legislativo n. 112 del 1998, tali compiti sembrano scolorare nell'esercizio dell'azione amministrativa *tout court* da parte degli enti con, al più, alcuni poteri correlati di sanzione e prevenzione.

Un esempio concreto che si può citare è quello delle ordinanze dei sindaci. Le ordinanze dei sindaci hanno costituito un elemento di flessibilizzazione del sistema, sperimentato, anzitutto, a partire dal 2008 [d.l. n. 92/2008]. Gli interventi erano volti all'individuazione di un'area di "sicurezza urbana", in cui le esigenze di garantire la "incolumità pubblica" potesse giustificare il conferimento di un potere ordinario in capo al sindaco, che lo avrebbe esercitato in qualità di ufficiale del governo e non di vertice dell'ente locale. In quell'accezione, quindi, la sicurezza urbana rientrerebbe nella nozione tradizionale di "ordine pubblico e sicurezza" che definisce il perimetro dei poteri statali [Pajno, 2009]. La Corte Costituzionale ha sottolineato come tale potere d'ordinanza non potrebbe in ogni caso derogare a norme legislative e regolamentari e che lo stesso, nella formulazione originariamente prevista dall'art. 54, c. 4 TUEL, configurasse una violazione del principio di legalità nella sua dimensione sostanziale, presentandosi come indeterminato nel contenuto e nelle modalità di esercizio. La delimitazione in chiave finalistica (prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana) non era quindi ritenuta sufficiente a perimetrare tale potere [Corte costituzionale, sentenza n. 115 del 2011]. La limitazione dei poteri era quindi ricostruita attraverso un nuovo riferimento alla distinzione tra le funzioni di sicurezza pubblica, quale settore riservato allo Stato, e i compiti di polizia amministrativa regionale e locale. Il Sindaco, ai sensi dell'art. 54 del TUEL, comma 1 e 4, non può



che esercitare poteri "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" [Corte costituzionale, sentenza n. 196 del 2009].

L'intervento della Corte ha, quindi, finito per chiarire come gli interventi normativi in materia di ordinanza non avessero risolto le problematiche connesse alla distribuzione dei compiti di sicurezza tra i diversi livelli di governo, ma abbiano al più individuato una modalità di esercizio delle competenze statali in materia. D'altro canto, i limiti posti dalla Corte nell'esercizio di funzioni di pubblico ufficiale in materia di sicurezza da parte del sindaco, hanno consentito di chiarire il perimetro delle competenze di polizia amministrativa locale sottoposta alla competenza legislativa regionale. Rientrerebbero in tale ambito, anche aspetti relativi alla sicurezza, purché non riconducibili al perimetro "riservato" della prevenzione dei reati e del mantenimento dell'ordine pubblico. Inoltre, alle Regioni spetterebbe anche il compito di declinare politiche di contrasto del disagio sociale, da ricondurre alle materie delle politiche sociali di competenza delle stesse [Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2008]. Le politiche di contrasto al disagio sociale sono state, infatti, ritenute estranee al concetto di sicurezza pubblica di competenza statale da parte della Corte costituzionale e, contestualmente, ricondotte alla dimensione della sicurezza sociale, con l'effetto di garantire uno spazio di autonomia e margini per la definizione autonoma di identità regionali in materia [Corte costituzionale, sentenze n. 196 del 2009 e n. 226 del 2010].

a. *La delimitazione del concetto di sicurezza integrata in positivo: l'azione di coordinamento delle Regioni*

La delimitazione del concetto di sicurezza integrata in positivo è avvenuta primariamente attraverso l'intervento delle Regioni, che hanno valorizzato e disciplinato forme di coordinamento compatibili con il quadro normativo. La Corte costituzionale, pur sottolineando l'importanza di tali strumenti, ha, anzitutto, chiarito come forme di collaborazione e coordinamento che coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possano essere disciplinate unilateralmente ed autoritativamente dalle Regioni, nemmeno con l'esercizio della loro potestà legislativa: esse devono trovare il loro fondamento e il loro presupposto in leggi statali che le prevedano e le consentano, o in accordi tra gli enti interessati [Corte costituzionale, sentenza n. 134 del 2004]. Nelle materie che coinvolgono attribuzioni statali risulta quindi necessaria un'iniziativa statale, da realizzarsi anche nelle forme di un accordo con le parti interessate.

Le iniziative delle Regioni hanno avuto il merito di sottolineare come la risposta alle problematiche della sicurezza non possa essere fornita in maniera unilaterale e monocorde – attraverso l'attenzione ai profili preventivi e repressivi – ma richieda il coinvolgimento di più soggetti istituzionali che, attraverso un intervento coordinato, mirino a rispondere ad esigenze non solo securitarie, ma anche di inclusione sociale [A. Pajno – V. Antonelli, 2010]. In tale direzione, il *Manifesto di Saragozza sulla insicurezza urbana e la democrazia*, sottolinea come la sicurezza presenti le caratteristiche di un bene indissociabile da altri beni primari quali l'inclusione sociale, il diritto al lavoro e il diritto alla salute [Manifesto approvato dal “Forum europeo della sicurezza urbana” in occasione dell'incontro tenutosi a Saragozza nei giorni 2-4 novembre 2006]. L'obiettivo originario dei poteri di ordinanza dei sindaci era costituito dall'esigenza di integrare le funzioni statali di ordine pubblico e sicurezza con compiti di integrazione e promozione sociale e non la mera delega al primo



cittadino dei compiti dell'ufficiale di governo. Come visto, l'evoluzione normativa e giurisprudenziale aveva, tuttavia, accentuato tale ultimo elemento, rendendo ancora più rilevante la creazione di strumenti di coordinamento e incentivo per la promozione del versante propositivo delle politiche di sicurezza integrata.

b. L'evoluzione più recente: il decreto Minniti

Il decreto Minniti (d.l. n. 14/2017) e l'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata sulle linee guida per la promozione della sicurezza integrata sono intervenuti nella materia recependo le tendenze ad una concezione della sicurezza in senso "lato" maggiormente integrata e contraddistinta dal crescente protagonismo degli attori non statali. Si è, quindi, reso necessario un ripensamento del ruolo della Regione e degli enti locali nelle politiche di sicurezza, volto all'acquisizione di un crescente protagonismo di tali enti e alla proposizione di strategie autonome e maggiormente in linea con i recenti studi internazionali e gli indirizzi sopra menzionati [ad es. i progetti "Margin – Affrontare l'Insicurezza nelle Aree Emarginate" finanziato dal programma europeo Horizon 2020 e "Just and Safer Cities for All" dello European Forum for Urban Security]. Anzitutto, tale intervento è stato contraddistinto dall'introduzione di incentivi alla collaborazione istituzionale e dal perseguimento dell'obiettivo di introdurre strumenti di supporto a politiche di sicurezza integrata. Difatti, la nuova definizione dei poteri di ordinanza dei sindaci ha inteso superare alcuni limiti della stagione precedente, configurando tali poteri come esercizio delle funzioni di "rappresentante della comunità locale". Il decreto, in linea con il precedente d.P.C.m. 25 maggio 2016, valorizza il profilo della sicurezza integrata, finalizzando le linee generali operative

alle esigenze di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socioculturale delle aree interessate [Art. 2, co. 1-bis, d.l. n. 14/2017]. La concezione ampia degli obiettivi delle azioni costituisce elemento propedeutico alla generalizzazione delle possibilità di accordi tra Stato e Regioni, recependo una prassi di sostegno regionale agli enti locali per la promozione di iniziative in materia di sicurezza integrata. L'intento di coinvolgere diversi soggetti istituzionali traspare anche nella previsione di patti tra prefetto e sindaci, volti alla tutela della sicurezza urbana (art. 5) e nella predisposizione di strumenti di coordinamento di tipo orizzontale, destinati al coinvolgimento di volontari o enti ed associazioni nel complesso delle attività di sicurezza integrata.

Le prospettive della regolamentazione in materia di sicurezza

La ricostruzione delle vicende delle politiche di sicurezza denota quindi l'evoluzione della materia verso forme di regolamentazione attraverso strumenti negoziali e l'intervento di diversi attori. A tale tendenza ha contribuito la nozione sempre più estesa che la Corte costituzionale ha elaborato della materia: questa originariamente vedeva la competenza statale ristretta alle ipotesi più direttamente riconducibili alla prevenzione dei reati. L'indirizzo giurisprudenziale che si è andato, al contrario, affermando negli arresti più recenti ha connesso i poteri statali al più generale interesse a garantire l'incolumità delle persone, peraltro configurando la competenza con caratteristiche tali da consentire l'intervento dello Stato, di fatto, in ogni settore di competenza legislativa regionale relativa a settori potenzialmente esposti a rischi [si v. Corte costituzionale, sentenza n. 21 del 2010]. L'interpretazione avvicina la competenza statale in materia di sicurezza "in senso stretto" agli approcci offerti dalla Corte in riferimento alle materie c.d. trasversali e, sul piano della prassi applicativa, obbliga gli enti interessati ad intervenire – anche in maniera soltanto tangente alla



materia della tutela dell'incolumità personale –, a farlo attraverso strumenti di accordo tra enti che hanno, difatti, contraddistinto le recenti stagioni di regolamentazione della materia.

Maggiormente interessante e foriero di innovatività risulta essere stato l'esercizio dei margini concessi dalla riforma del Titolo V nella materia della sicurezza in senso "lato", da parte delle Regioni che pure sono intervenute con obiettivi e metodi assai difformi, in particolare con riguardo alla maggiore o minore attenzione destinata agli aspetti di ordine pubblico o all'ampiezza del concetto di sicurezza integrata proposto (si pensi alla distanza tra la l.r. Campania, n. 27 del 2003 e la l.r. Toscana n. 38 del 2001). La Regione Toscana ha, in particolare, proposto un modello che si pone l'obiettivo di coordinare contrasto alla criminalità e sicurezza delle persone, con lo sviluppo di misure di integrazione sociale e territoriale al fine di promuovere lo "sviluppo dell'ordinata e civile convivenza della comunità regionale". La l.r. Toscana n. 38/2001 si pone, quindi, particolarmente in linea con le esigenze di superamento del modello di sicurezza-ordine pubblico, configurando un insieme di azioni che valorizzino le dimensioni della sicurezza ideale (*garanzia dei principi e dei valori dell'ordinamento*) e collettiva (*sicurezza di*) [Giupponi, 2008]. Le recenti possibilità di sviluppare politiche di sicurezza anche attraverso accordi (si pensi alla possibilità offerta dall'art. 3 del d.l. n. 14/2017) e le conclusioni del progetto *Margin* (che sottolineano l'esigenza di integrare politiche di ordine pubblico e di integrazione sociale per risolvere il problema dell'insicurezza, reale o percepita), consentono ed incentivano un nuovo protagonismo della Regione, volto anche alla realizzazione di un suo specifico modello, anche attraverso attività di raccomandazione, coordinamento e supporto agli enti amministrativi locali.

c. La ricaduta sugli operatori locali: i nuovi poteri dei sindaci e dei questori

Gli incentivi alla collaborazione istituzionale e l'obiettivo di introdurre strumenti di supporto a politiche di sicurezza integrata hanno costituito alcuni degli elementi di maggior rilievo del d.l. n. 14/2017. In particolare, la nuova definizione dei poteri di ordinanza dei sindaci ha inteso superare alcuni limiti della stagione precedente, anzitutto attraverso la configurazione di tali poteri come esercizio delle funzioni di "rappresentante della comunità locale" in luogo di quelle di "ufficiale del governo" proprie della precedente esperienza, la sottolineatura della natura provvisoria delle ordinanze e l'individuazione nel testo della legge del raggio d'azione di tali provvedimenti. Il decreto si pone inoltre, ed in linea con il precedente d.p.c.m. 25 maggio 2016, nella direzione di valorizzare il profilo della sicurezza integrata, finalizzando le linee generali operative alle esigenze di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate. Proprio tale concezione ampia degli obiettivi delle azioni costituisce elemento propedeutico alla generalizzazione delle possibilità di accordi tra Stato e Regioni, recependo una prassi di sostegno regionale agli enti locali per la promozione di iniziative in materia di sicurezza integrata. Ulteriori profili di accordi, riguardano, invece, la stipula di patti tra prefetto e sindaci, volti alla tutela della sicurezza urbana (art. 5). Coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali che anima anche la previsione di strumenti di coordinamento di tipo orizzontale destinati al coinvolgimento di volontari o enti ed associazioni nel complesso delle attività di sicurezza integrata.

La presenza di questi strumenti di valorizzazione dei profili integrati della sicurezza è, tuttavia, rimasta sottotraccia, essendosi focalizzata l'attenzione più sugli strumenti "parapenali" introdotti dalla normativa in materia di ordinanza sindacale dagli artt.

8 e ss. Il sindaco si ritrova a vantare distinti poteri ordinatori, in qualità di ufficiale del governo (ex art. 54 TUEL per la garanzia dell'ordine pubblico e la prevenzione e soppressione dei reati) e di rappresentante della comunità locale (ex art. 50 TUEL, per fronteggiare situazioni di degrado e promuovere la coesione sociale) che presentano, tuttavia, ampi spazi di sovrapposizione ed una diversa regolamentazione riguardante i profili di valutazione dei requisiti della necessità e urgenza. In tale ottica, le ordinanze ex art. 54 TUEL [Tropea, 2018].

Il provvedimento previsto dall'art. 9 del d.l. n. 14/2017, il c.d. Daspo urbano, presenta delle problematiche di efficacia preventiva, in quanto limitato sia al luogo in cui è stato commesso, sia quanto alla durata. Si tratta quindi di una misura destinata solo a dislocare temporaneamente alcuni soggetti autori delle condotte individuate, ma non ad alterare in maniera sostanziale lo stato dei luoghi [Pellissero, 2017]. Il provvedimento è trasmesso in copia al questore e comunicato ai competenti servizi socio-sanitari. In questa occasione, il questore dispone del potere di disporre con provvedimento motivato e per un periodo non superiore a sei mesi (estendibile a due anni in alcune ipotesi e da uno a cinque anni per condotte legate allo spaccio di stupefacenti) il divieto di accesso ai luoghi designati dall'ordinanza, se ritiene che la condotta configuri un pericolo per la sicurezza [Tropea, 2018]. Un altro elemento di frammentazione dei poteri in materia di sicurezza è costituito dall'assegnazione al prefetto del potere di determinare le modalità di esecuzione dei provvedimenti giudiziari concernenti le occupazioni arbitrarie di immobili, disposta dall'art. 11 del decreto Minniti.

2. Le sfide

Il Comitato per l'ordine e la sicurezza

Una delle problematiche sottolineate da lungo tempo a proposito dell'assetto istituzionale delle politiche di sicurezza riguarda le funzioni e il ruolo svolto dal Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica (di seguito CPOSP). La funzione del Comitato, come definito dall'art. 20 della l. n. 121/1981, è di organo ausiliario di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza. Nella sua versione originaria, la composizione, quanto ai componenti di diritto, era costituita dal prefetto, dal questore e dai comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Solo con il decreto legislativo n. 279 del 1999 sono stati inclusi nel Comitato il sindaco del Comune capoluogo, il presidente della Provincia e i sindaci dei Comuni interessati dalle questioni specificamente trattate nelle riunioni del Comitato stesso. È quindi previsto un lungo elenco di componenti eventuali, inclusi responsabili delle amministrazioni locali o della polizia municipale di cui risulta possibile richiedere la presenza solo previa intesa con il rappresentante dell'ente locale di riferimento.

Il comitato ha, quindi, primariamente una funzione consultiva da esercitare in funzione di ausilio del prefetto nelle sue attività di responsabile generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia. A tale originaria configurazione si sono, tuttavia, aggiunti compiti e mansioni ulteriori, a partire dalla funzione di verifica della pericolosità sociale dei soggetti condannati per delitti legati alla criminalità organizzata, attribuita con l'art. 4-bis della L. n. 354/1975. Ulteriori elementi "spuri" sono stati aggiunti con la L. 94/2009 che ha assegnato al CPOSP funzioni di supporto al prefetto nelle operazioni d'iscrizione e tenuta dei registri per le associazioni di volontari che effettuano le c.d. ronde e la partecipazione alla relazione prefettizia sullo scioglimento dei consigli comunali e

provinciali soggetti ad infiltrazioni mafiose. Il CPOSP interviene quindi nella redazione del parere obbligatorio da parte del prefetto all'Agenzia che si occupa della vendita dei beni confiscati alla mafia e coopera con il prefetto nella prevenzione di illeciti penali contro gli animali.

Il quadro dei poteri conferiti formalmente ai CPOSP non ne descrive a pieno l'utilizzo in via di prassi, assai differenziata tra le varie prefetture e dal modo in cui il prefetto interpreta il proprio ruolo nei confronti del comitato. Si sono quindi affermate tre macro-tipologie di funzioni del CPOSP per cui lo stesso è stato riunito: 1) pianificazione e prevenzione; 2) contrasto a fenomeni di potenziale pericolo per la pubblica sicurezza (o in relazione alla sua percezione); 3) valutazione e verifica dei rischi e delle azioni intraprese [Giupponi, 2014]. Sul piano della prassi, a tale comitato si affianca un comitato ristretto convocato sovente a margine delle riunioni del CPOSP e un "tavolo tecnico", previsto con circolare ministeriale, con compito di pianificazione dettagliata delle decisioni concordate in seno al comitato provinciale.

La circolare n. 555 del 7 giugno 2017 del Capo della Polizia – direttore generale della pubblica sicurezza in materia di governo e gestione delle pubbliche manifestazioni (c.d. circolare Gabrielli) ha, peraltro, accentuato la complessità di funzioni attribuite al CPOSP. Nella gestione e analisi della sicurezza dei pubblici eventi, il comitato finisce per svolgere un ruolo fondamentale e formale, nell'analisi e valutazione delle pianificazioni di intervento, finendo per essere il luogo di valutazione e – in ultima istanza decisione – delle iniziative adottate, anche con il concorso della Polizia Locale – per garantire la sicurezza delle manifestazioni.

La progressiva trasformazione del CPOSP in un organo di co-decisione è avvenuta in assenza di una condivisione delle responsabilità di sicurezza che permangono in capo al prefetto e al questore. Raramente le decisioni del prefetto si discostano, tuttavia, dai pareri non vincolanti dati dal comitato, anche in ragione della sua partecipazione e primazia nello svolgimento delle sue riunioni. Inoltre, permangono problemi quanto alla composizione eventuale dell'organo, con la diffusione in via di prassi, di convocazioni irrituali a soggetti non riconducibili alle categorie legislative e, in alcuni casi, senza alcun ruolo di tipo pubblico.

Permangono, quindi, intatte le criticità sollevate dal Forum italiano per la sicurezza urbana (FISU) e raccolte dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e dal Consiglio Nazionale ANCI: a fronte di una definizione formale quale organo consultivo del prefetto, il Comitato si è trasformato nel luogo di concertazione sostanziale delle politiche integrate di sicurezza e di sviluppo delle azioni politiche locali in materia. A fronte di tale compito, l'attribuzione di funzioni meramente consultive ai rappresentanti degli enti locali in seno a tale organo stride con le funzioni che invece l'ordinamento attribuisce a sindaci e presidenti di Provincia in termini di costruzione, decisione e responsabilità per le politiche intraprese dai rispettivi enti. Le proposte di provare a scindere il ruolo consultivo dai compiti di promozione e coordinamento di azioni politiche, anche per il superamento della frammentazione esistente nel settore, passano dalla creazione di conferenze o comitati permanenti di livello regionale e provinciale cui vadano attribuiti compiti e ruoli in tali aree. L'ostacolo principale incontrato dai livelli regionali nell'introduzione di tali tipologie di strumenti di coordinamento è, tuttavia, costituito dal divieto previsto dalla giurisprudenza costituzionale per una legge regionale di prevedere funzioni e compiti ulteriori in capo a un funzionario dello Stato quale il prefetto [Corte costituzionale, sentenza 29 aprile 2004, n.



134]. In assenza di una legge statale sembrerebbe, quindi, possibile procedere solo attraverso il coinvolgimento "volontaristico" dei prefetti in comitati di co-decisione delle politiche di sicurezza integrate.

La videosorveglianza

Negli scorsi anni la Regione Toscana ha collaborato con numerosi Comuni toscani per la realizzazione di un corposo investimento per la predisposizione di impianti di videosorveglianza. I problemi principali emergenti da un punto di vista istituzionale riguardano la creazione di collaborazioni istituzionali con le Prefetture, le forze dell'ordine e i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza urbana al fine di un uniforme monitoraggio e utilizzo dei riscontri ottenuti attraverso tali apparecchiature.

Gli elementi su cui risulta opportuno intervenire da un punto di vista ordinamentale consistono nella predisposizione di patti-modello per la sicurezza urbana tra i prefetti, i sindaci e i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica. La predisposizione di un modello unico attraverso una negoziazione accentrata di tali accordi, anche attraverso l'intermediazione di ANCI Toscana e il coinvolgimento della Regione, residuando ai soli enti locali il compito di aderire ed eventualmente modificare gli elementi su cui possano essere necessarie regolazioni difformi, consentirebbe di omogeneizzare le modalità di utilizzo delle apparecchiature e velocizzare le procedure di sottoscrizione dei patti.

Un secondo elemento istituzionale che complica l'efficace funzionamento dei meccanismi di videosorveglianza è costituito dalle difficoltà dei Comuni medio-piccoli a fronteggiare i costi connessi agli impianti e al rispetto degli standard regionali, cui si somma la scarsa efficacia del sistema in presenza di frammentazioni eccessive. Per risolvere tale problematica, potrebbe essere utile predisporre distinti modelli di finanziamento e patti da riservare a Comuni che desiderino procedere all'installazione degli impianti in forme associative. Anche in tal caso, l'intermediazione degli organi associativi e/o della Regione in funzione di supporto, potrebbe consentire di risolvere le problematiche connesse agli eccessivi costi burocratici e alla ridotta dimensione di alcuni enti per la gestione di queste tipologie di servizi.

La circolare Gabrielli

Le azioni di coinvolgimento della cittadinanza volte a rendere vivi gli spazi pubblici sono state recentemente complicate alle modalità di applicazione della Circolare n. 555 del 7 giugno 2017 del Capo della Polizia in materia di governo e gestione delle pubbliche manifestazioni (c.d. circolare Gabrielli). Oltre ad aver nuovamente ampliato il ruolo del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, accentuandone gli elementi di criticità istituzionale, come sottolineato precedentemente, la disposizione ha notevolmente complicato la gestione degli eventi da parte delle autorità amministrative locali.

La circolare propone difatti una distinzione tra elementi di ordine pubblico e azioni in generale destinate a garantire l'incolumità delle persone (peraltro adottando una distinzione tra security e safety non in linea con il modello anglosassone cui pure sembrerebbe ispirarsi), prevedendo che entrambe vadano garantite affinché sia possibile svolgere l'evento. Mentre in ordine alle misure di ordine pubblico tale elemento era comunemente inserito tra le valutazioni operate dalle autorità di

pubblica sicurezza e rimane affidato primariamente alle competenze e responsabilità del Questore, la garanzia dell'incolumità dei presenti deve essere perseguita attraverso la predisposizione di un modello organizzativo che deve essere valutato dall'autorità prefettizia (ma che in realtà viene sottoposto anzitutto al controllo del CPOSP).

Uffici comunali e organizzatori, oltre a dover interagire con le competenze delle Commissioni provinciali e comunali di vigilanza sui pubblici spettacoli e con gli altri strumenti di prevenzione e protezione civile, devono predisporre un piano che tenga conto di una pluralità di elementi specificatamente individuati (capienza delle aree, affollamento, percorsi di accesso, mezzi antincendio, suddivisioni, operatori di assistenza, spazi di soccorso, spazi di servizio, impianti di diffusione sonora e visiva, regolazione della somministrazione e vendita di alcolici), cui possono aggiungere ulteriori esigenze specifiche derivanti da un sopralluogo necessario. Competenze e responsabilità sono, inoltre, suddivise tra una pluralità di soggetti: Comune, privati organizzatori, Vigili del Fuoco, responsabili della Sanità e prefetture. Tutto questo complica le procedure e innalza i costi di organizzazione e gestione del fenomeno.

Infine, la direttiva (n. 11001/110(10) Uff. II - Ord. Sic. Pub.) inviata ai prefetti, del 28 luglio 2017 del Capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno, Prefetto Mario Morcone, ha provato a distinguere tra due tipologie di eventi: riunioni e manifestazioni in luogo pubblico, per le quali l'organizzatore ha il solo onere di preavviso alla Questura, e manifestazioni di pubblico spettacolo, per le quali è necessario il rilascio di licenza da parte del Sindaco. In entrambe le ipotesi risulta essere il CPOSP a

svolgere una funzione centrale di valutazione della congruità delle misure di sicurezza proposte e di richieste di eventuale integrazione, ma nel caso delle seconde manifestazioni, è previsto anche il coinvolgimento delle Commissioni provinciali e comunali di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo, il cui parere è obbligatorio, per quanto non vincolante e a cui spetta il compito del sopralluogo necessario per il rilascio dell'autorizzazione.

L'insieme di questi strumenti di regolamentazione ha designato un quadro critico sotto una pluralità di aspetti. Detto precedentemente della torsione in senso decisorio che ha avuto il CPOSP e dell'esigenza di procedere a una sua revisione, non possono che sottolinearsi ulteriori criticità. Anzitutto la suddivisione tra tipologie di manifestazioni proposte e i connessi strumenti di sicurezza da approntare risulta essere confusionaria e non uniforme, unendosi a parametri normativi scarni uno spazio ampio rimesso alle valutazioni dei sindaci e delle Commissioni di vigilanza. Inoltre, sembra delinearci un sistema che non tiene conto della varietà di pubblici eventi realizzati da privati ed enti locali e della profonda diversità in termini di organizzazione e disponibilità di personale e finanziarie che risulta possibile riscontrare tra le manifestazioni di piazza e vicinato, da un lato, e gli eventi di richiamo nazionale e internazionale, dall'altro.

Da un punto di vista istituzionale, oltre a gravare il personale amministrativo degli enti locali di aggiunte valutazioni e pianificazioni, non necessariamente rientranti nelle professionalità disponibili presso l'ente, i dispositivi regolamentari prevedono esplicitamente l'acquisizione di competenze e dispositivi ulteriori a quelli disponibili. Si tratta di un insieme articolato di costi di personale e strumentario che tendono a essere meno disponibili proprio in quelle realtà in cui minori sono le disponibilità finanziarie ad acquisizioni esterne (segnatamente medi e piccoli Comuni).

Le azioni a riguardo dovrebbero, quindi, muoversi in una duplice direzione: chiarezza e coordinamento. Da un lato, sarebbe necessario superare la frammentazione di luoghi decisori e valutativi e i criteri ondivaghi adottati da questi, anche attraverso la predisposizione di strumenti di coordinazione su base volontaria dei Comitati o la creazione di strutture permanenti di regolazione della materia. D'altro canto, l'affidamento ai singoli Comuni dei compiti di previsione e organizzazione dei modelli organizzativi volti a garantire l'incolumità confligge con le competenze disponibili presso gli stessi su base permanente, rendendo necessaria l'acquisizione di professionalità esterne. A riguardo, potrebbero svilupparsi forme di gestione associata (su base provinciale e/o regionale) del personale disponibile ad effettuare le peculiari valutazioni necessarie allo svolgimento dei pubblici eventi, sia che questo avvenga tramite un distacco del personale esistente, sia che questo avvenga attraverso l'assunzione di tali specifiche professionalità e la loro "messa a disposizione" in favore degli enti locali che si trovano a fronteggiare l'organizzazione di una manifestazione pubblica sottoposta ai paletti della predisposizione dei modelli organizzativi di sicurezza.

a. Inclusione, sicurezza e partecipazione (i.e. controllo di vicinato)

La rinnovata attenzione nei confronti della "sicurezza in senso lato" ha contribuito al rilievo crescente delle forme di sicurezza "partecipata" nello sviluppo delle politiche integrate. Si tratta di attività che per loro natura hanno una funzione ausiliaria e integrativa delle azioni degli agenti di pubblica sicurezza [Mosca, 2009] e che si fonda sull'ampiamiento dei soggetti che svolgono attività di gestione della convivenza in città, attraverso una pluralità di strumenti collaborativi [Bertaccini,

2006]. Le ipotesi principali di sviluppo di forme di sicurezza partecipata si sono tradizionalmente ricondotte allo sviluppo di forme ausiliarie o privatistiche di controllo del territorio (i servizi di vigilanza privata, gli stewards e le c.d. ronde). Si tratta di attività che si collocano nel perimetro degli strumenti utili a garantire pur sempre la sicurezza come prevenzione della criminalità e tutela dell'ordine pubblico e che si distinguono per la presenza o assenza dei fini di lucro. In particolare, le associazioni di osservatori volontari privati, disciplinate dai commi 40-44 dell'art. 3 L. n. 94/2009 hanno costituito uno strumento nelle mani del sindaco (da utilizzare anche attraverso momenti di coordinamento con il prefetto) per lo sviluppo di politiche di sicurezza nel proprio territorio.

In realtà, questa esperienza di partecipazione ha mostrato dei limiti [Caruso, 2014], inducendo sia ad una revisione delle modalità di coinvolgimento dei volontari (specie attraverso il comitato di vicinato), sia ad un diverso utilizzo della collaborazione pubblico-privato, volta alla creazione di strumenti di inclusione sociale che mirino alla riduzione e/o rimozione dei fattori di disagio sociale e al perseguimento di un concetto di sicurezza di più ampio spettro. In tale direzione depongono anche le aperture registrate nel decreto Minniti riguardo lo sviluppo di forme di controllo vicinato e il raggiungimento di accordi pubblico-privato per lo sviluppo di iniziative volte al contrasto al disagio sociale in alcune zone urbane.

Conclusioni e raccomandazioni

- La richiesta di sicurezza non è quindi indirizzata semplicemente alla repressione e prevenzione dei fenomeni criminosi, ma costituisce primariamente domanda di miglioramento della qualità di vita urbana, attraverso la rimozione del degrado, la predisposizione di spazi verdi e ricreativi, l'arredo degli spazi pubblici, la cura dei trasporti, la dislocazione degli esercizi commerciali



- L'obiettivo di tali politiche, che vanno a coincidere con la concezione di sicurezza in senso "lato", consiste nella acquisizione di maggiore libertà e autonomia dell'uso degli spazi pubblici.
- Le politiche di governo del territorio diventano quindi l'elemento centrale su cui poggiare la risposta ai nuovi bisogni di sicurezza, da riconnettersi alla percezione invece che al concreto verificarsi di fenomeni criminosi e lo strumento di realizzazione del cambio di paradigma del ruolo della sicurezza da difesa del singolo a condizione di sviluppo della sua personalità, attraverso la creazione di condizioni e luoghi che ne consentano l'espressione
- Ottimizzare il coordinamento territoriale con la costituzione di una task force a guida regionale composta da rappresentanze delle diverse strutture di polizia municipale per, condividere prassi e soluzioni amministrative e uniformare le modalità operative secondo standard condivisi e integrati.
- Predisporre patti-modello per la sicurezza urbana tra i prefetti, i sindaci e i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica.
- Predisporre distinti modelli di finanziamento e patti da riservare a Comuni che desiderino procedere all'installazione degli impianti di videosorveglianza in forme associative, per fronteggiare i costi connessi alla loro installazione nei Comuni medio-piccoli
- Promuovere e sostenere aggiornamenti e formazioni mirate per il personale delle forze dell'ordine anche al fine di un uso ottimale delle risorse tecnologiche, con particolare riferimento allo screening dei dati raccolti e all'uso dei big data.

- Sviluppare strutture di coordinamento – sul modello delle conferenze regionali e provinciali permanenti – che possano fornire strumenti e criteri di approvazione e operatività, chiari e uniformi, agli operatori interessati allo sviluppo di forme di partecipazione.
- Incentivare iniziative anche di stampo culturale volte a favorire l'integrazione fra le diverse realtà culturali presenti nei quartieri



5. Bibliografia

- Battistelli, F. (2011) *Sicurezza urbana: il paradosso dell'insicurezza e il dilemma della prevenzione*, in *Rassegna italiana di sociologia*, LII.
- Bauman, Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Bologna, il Mulino.
- Beck, U. (1999), *La società del rischio*, Roma, Carocci.
- Bertaccini, D. (2006), *La "nuova riforma" della polizia italiana: i discorsi e le pratiche ufficiali di "polizia di prossimità" in Italia*, in M. Pavarini (a cura di), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Roma, Carocci.
- Camerlengo, Q. (2002), *Pubblica sicurezza statale e polizia amministrativa locale tra ordine pubblico e sviluppo economico*, in *le Regioni*.
- Caravita di Toritto, B. (2004), *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*.
- Caruso, C. (2014), *I paradigmi della sicurezza partecipata*, in T.F. Giupponi (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, Franco Angeli.
- Di Franco, G. (a cura di), (2014), *Il poliedro coesione sociale: analisi teorica ed empirica di un concetto sociologico*, Milano, Franco Angeli.
- Famiglietti, F. (2011), *Approccio al riparto delle competenze tra Stato, Autonomie territoriali e privati nello sviluppo delle politiche "integrate" di sicurezza*, in *Democrazia e sicurezza*.
- Giupponi, T.F. (2008), *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in S. Vida (a cura di), *Diritti umani. Teorie, analisi, applicazioni*, Bologna, Bononia University Press.
- Giupponi, T.F. (2010), *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Libreria Bonomo.
- Mezzetti, L. (2008), *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale: il ruolo delle autonomie territoriali*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1.
- Mosca, C. (2003), *Sicurezza di prossimità e di comunità per i cittadini*, in *Rivista di Polizia*, II-III.
- Mosca, C. (2009), *Polizia privata e sicurezza complementare*, in *Rivista di polizia*.
- Ohrmann, R.L. (2001), *Emigranti, rifugiati einsicurezza. Una minaccia per la pace?*, in R. Papini (a cura di), *Globalizzazione: solidarietà o esclusione ?*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Pajno A. – V. Antonelli (2010), *La Sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. Pajno (a cura di), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.

Pajno, A. (2009), *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa, Nota per il gruppo di Astrid su “Sicurezza e sicurezze”, in www.astrid-online.it.*

Pelissero, M. (2017), *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?, in *Diritto penale e processo*.*