

## **Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile**

di Ignazio Portelli\*

**Sommario.** 1. La funzione ordine e sicurezza pubblica. 2. Il contesto europeo. 3. Le trasformazioni. 4. Le novità del *pacchetto sicurezza* nella XVI legislatura. La sicurezza urbana

### 1. La funzione ordine e sicurezza pubblica

Nei suoi diari, Indro Montanelli annotò: "Milano, 19 novembre 1969. Sciopero generale per il caro-case. Un pretesto da nulla. Ma è bastato per immergere Milano in una atmosfera da 8 settembre. Strade vuote. Saracinesche abbassate. Enorme spiegamento di polizia. Mentre pranzo con Spadolini, Cervi e Zeffirelli, giunge notizia che in un tafferuglio al Lirico un agente è stato ucciso dai "cinesi". "Meno male che è toccato a un agente" diciamo in coro, e poi non osiamo a guardarci negli occhi. Anche noi apparteniamo a questa borghesia codarda che pretende appaltare alle forze dell'ordine il compito di farsi sputacchiare, pestare e ammazzare per tenere al riparo se stessa. E non vuole nemmeno pagargli uno stipendio decente"<sup>1</sup>.

A questa prima duratura caratteristica se ne aggiungevano altre<sup>2</sup>:

- a) gli apparati dell'ordine e della sicurezza pubblica caratterizzati da cospicue duplicazioni di attività e di uffici<sup>3</sup>; ricordo che, già, agli inizi degli anni sessanta un convegno de *Il Mondo* venne dedicato al *Paese delle cinque polizie*<sup>4</sup>;
- b) il privilegiare l'ordine piuttosto che la lotta al crimine<sup>5</sup>;
- c) il ruolo forte delle Forze di polizia nei confronti del contesto istituzionale e sociale al punto tale da ottenere remissione da parte dei governi e dei partiti politici.

In epoca più recente è, poi, accaduto che si è venuto a determinare un chiaro nesso tra legalità, allarme sociale, libertà e sicurezza, in quanto ai miglioramenti del Paese si è accompagnato l'aumento del tasso di criminalità dovuto al crescere del numero delle vittime potenziali. Infatti, sono diventate

---

\* Articolo compreso in una ricerca della SSPAL in corso di pubblicazione presso l'editore Donzelli.

1 I. Montanelli, *I conti con me stesso*, Milano, 2009, p. 115.

2 Per ulteriori approfondimenti e riferimenti bibliografici mi sia consentito il rinvio a: I. Portelli, *Le trasformazioni e le complessità del sistema nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica*, in *queste istituzioni*, n. 144, 2007, pp. 147-167, e in C. Mosca (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Buoncrisiano*, Soveria Mannelli, 2008, pp. 335-355.

3 F. Ismam, *I forzati dell'ordine. L'Italia delle molte polizie*, Venezia, 1977.

4 G. Bellavita, *Il paese delle cinque polizie*, Milano, 1962.

5 A. D'Orsi, *Il potere repressivo. La Polizia. Le forze dell'ordine italiano*, Milano, 1972.

più consistenti le opportunità delinquenziali, in ragione delle diffuse disponibilità di beni che possono essere derubati con relativa facilità.

In ciò un peso rilevante è costituito dall'accentrato flusso migratorio e dalle preoccupazioni delle comunità locali, il cui senso di sicurezza è stato messo in tensione dal diffondersi della delinquenza comune e dei reati predatori.<sup>6</sup>

A volte i dati appaiono contrastati, motivo per cui, frequentemente, si è fatto ricorso a nuovi concetti quali "senso della insicurezza" e "sicurezza/insicurezza percepita", per giustificare la carica emotiva, al punto che a volte, neppure l'informazione più accurata, corredata di numeri, percentuali, statistiche, calcoli della probabilità, è riuscita a modificare la paura, o, in altri casi, l'ottimismo ingiustificato. Sono così maturate sensazioni e stati d'animo collettivi, che prevalgono sulla conoscenza assieme alla potente forza evocatrice delle immagini e delle parole rispetto all'afasia delle cifre.

E' una sindrome sociale da crimine - che sta ormai caratterizzando numerosi Paesi europei e determina la domanda di sicurezza diffusa e l'ingresso del tema nella agenda della politica - con un effetto moltiplicatore di propagazione di paure e di angosce quasi sempre basata unicamente sulla emotività dell'evento. Essa colpisce la sensibilità collettiva e crea allarmismo, ma, certo, non aiuta a valutare il reale peso del pericolo, nonché la correttezza e la fattibilità della misure da adottare.

Pertanto, il caotico sviluppo urbanistico, privo di adeguata pianificazione, ha creato spazi non progettati o non riqualificati al tema della sicurezza e questo contribuisce a generare e ad alimentare forme, tensioni ed ansie anche indipendentemente dall'esistenza di una concreta situazione di pericolo.

Pertanto, da questo contesto deriva che la sicurezza non è ormai solo un istituto esclusivamente giuridico e non è solo ordine pubblico, ma attiene pure ad una molteplicità di fattori (e variabili) sociali, culturali, storici, urbanistici, istituzionali e politici.

## 2. Il contesto europeo

E' con l'affermazione e con l'evoluzione degli Stati moderni che si affermano le garanzie dei diritti dell'uomo e del cittadino<sup>7</sup>, per la cui tutela necessita una forza di polizia da utilizzare a vantaggio di tutti per la conservazione del patto sociale e per lo svolgimento delle libertà. Al di là delle vicende storiche, esiste un filo conduttore tra illuminismo, stato liberale, uguaglianza dei cittadini,

---

6 Anche di recente (novembre 2008), una ricerca dell'ANCI ha evidenziato che per il 52% della popolazione il principale fattore che genera insicurezza è la micro-criminalità. Nei piccoli comuni resiste la percezione di sicurezza e nelle grandi città, invece, oltre il 55% dei residenti denuncia un forte disagio.

7 M. Flores, *Diritti umani, sicurezza e sviluppo*, in *Il Mulino*, n. 1, 2006, pp. 180-188; S. Raimondi, *Per l'affermazione della sicurezza pubblica come diritto*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2006, pp. 747-758; G. Campesi, *Genealogia della pubblica sicurezza*, Verona, 2009.

uniformità e istituzioni preposte ad assicurare il *pactum societatis*, quali il prefetto e il ministro dell'interno.

Tra i diritti fondamentali sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo vi sono la *sicurezza della propria persona* (art. 3) e la *protezione* della stessa (art. 12), riaffermate dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 6; Nizza, 7 dicembre 2000), i cui primordi nella materia sono già rinvenibili nel Titolo VI del Trattato di Maastricht (1992).

Successivamente, sempre nell'ambito dell'Unione<sup>8</sup>, il Trattato di Amsterdam (1999) sancì l'impegno nel campo della prevenzione e del contrasto di tutte le forme di criminalità<sup>9</sup>, come uno degli obiettivi prioritari degli Stati membri (art. 29) per realizzare l'istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il primo Consiglio europeo dedicato esclusivamente ai temi della giustizia e degli affari interni (Tampere, 15-16 ottobre 1999) individuò alcuni settori principali di intervento in materia di sicurezza attinenti alle criminalità giovanile ed urbana. Queste indicazioni vennero confermate durante la *Conferenza ad alto livello* (Praia de Falesia, 4-5 maggio 2000) con il riconoscimento della centralità delle attività di prevenzione ad ampio raggio. Per tali ragioni, venne adottato il programma *Hippocrates* (biennio 2001-2002), per incoraggiare ad una azione comune la molteplicità dei soggetti operanti nel settore della prevenzione, e venne istituita la *Rete europea di prevenzione della criminalità* per sviluppare le strategie nazionali nella prevenzione del crimine con particolare riguardo alla criminalità giovanile e urbana nonché quella collegata alla droga<sup>10</sup>.

Dall'Unione europea sono stati individuati, riprendendo una linea istituzionale presente nella Carta europea delle autonomie locali, almeno tre motivi per il pieno coinvolgimento delle comunità locali:

- a) la sicurezza è diventata una delle questioni strategiche nel governo locale;
- b) la prevenzione del crimine richiede un approccio multidisciplinare e multisettoriale;
- c) nella realizzazione delle attività va privilegiata la dimensione locale in modo che esse risultino essere le più adeguate possibili<sup>11</sup>.

Pertanto, la presenza di una vasta molteplicità di istituzioni e di soggetti<sup>12</sup>, pubblici e privati, coinvolti in modo diretto od indiretto, preminente o

---

8 J. Coppel, *The human rights act 1998*, Chichester, 1999; J. A. Usher, *General principles of EC law*, Edinburg, 1999.

9 Cfr., gli atti delle *IX Giornate europee dei rappresentanti territoriali dello Stato*, *The State territorial representative and security in a period of crisis*, Oslo, 27-28 giugno 2002, IHESI, Parigi, 2002.

10 V. Callea, *Profili di sicurezza urbana, paper*, Roma, 2004, pp. 4-6.

11 Cfr., J.U.M.P., *Amministrazioni locali e prevenzione della criminalità*, Atti del convegno, Roma, 17 dicembre 2002.

12 G. Corso, *Ordine pubblico nel diritto amministrativo*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, 1995, pp. 437 ss.; R. Canosa, *La polizia in Italia dal 1945 a oggi*, Bologna, 1976; AA. VV., *Ordine pubblico e criminalità*, Milano, 1975.

secondario, giustifica<sup>13</sup> l'esistenza di un sistema nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica<sup>14</sup>, che alle componenti storiche ne aggiunge delle altre a partire dalla metà degli anni novanta.

### 3. Le trasformazioni

L'assetto tradizionale<sup>15</sup> ha subito non poche trasformazioni<sup>16</sup>, che portano ad incrementare il sistema e a modificare gli equilibri e le prassi consolidate<sup>17</sup>.

Una di queste riguarda il nuovo assetto dei pubblici poteri dopo le leggi Bassanini, con una maggiore attenzione alla qualità dei servizi<sup>18</sup>, con la creazione di distinti livelli di governo e nuove regole nella gestione degli apparati pubblici.

Una seconda trasformazione concerne la polizia di prossimità. Il presupposto è l'esistenza di una organizzazione dei servizi ben ramificata, in quanto la *prossimità* intende soddisfare l'esigenza che ogni istituzione si faccia carico di avvicinarsi al destinatario del servizio prodotto e, pertanto, essa riecheggia la sussidiarietà così come viene configurandosi nel diritto nazionale e in quello comunitario.

In Francia vi sono state le prime esperienze. In Italia, inizialmente vi è stato l'approccio legato all'utilizzo, tra l'altro, di numeri telefonici dedicati ad organizzare l'accompagnamento degli anziani a ritirare la pensione negli uffici

---

13 Una ricognizione è in Camera dei deputati, XV Legislatura, *Indagine conoscitiva sullo stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica della sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle Forze di polizia*, dossier n. 129 del Servizio Studi e del Servizio Commissioni.

14 Nella proposta di legge *in materia di vigilanza privata* dell'on.le P. Palma (A. C. n. 4904, XIII legislatura) forse per la prima volta vi è lo sforzo di delineare il concetto di sistema nazionale della sicurezza pubblica e della sicurezza sussidiaria.

15 Cfr., G. Corso, *Ordine pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Roma, 1980, pp. 1057 ss.; L. Paladin, *Ordine pubblico*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Torino, 1965, pp. 300 e ss.; C. Lavagna, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 1967, n. 4, pp. 359 e ss.; A. Fioritto, *L'Amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, pp. 125 e ss.

16 Per una riflessione generale sul tema si rinvia a: C. Mosca, *Le politiche della sicurezza. Teoria generale per una risposta interna e internazionale*, in *Scritti in onore di Umberto Leanza*, Napoli, 2008, pp. 509-522.

17 V. Balsamo (a cura di), *Ordine pubblico e sicurezza democratica*, Firenze, 1976 (Atti del Convegno nazionale del PSI, Milano, 7-9 marzo 1975).

18 G. Negro, B. Susio, *La qualità totale nella pubblica amministrazione*, Milano, 1998, pp. 44-45: "Anche se molte amministrazioni, dirigenti e operatori dichiarano di essersi sempre mossi nella logica della qualità; in realtà questa è stata demandata a "gendarmi" interni al sistema (Cortei dei Conti, segretari generali, dirigenti, ecc.) i quali dovevano verificare che il servizio fosse erogato secondo quanto previsto dal sistema delle norme e delle procedure (...).

Secondo la Qualità totale l'ottica si sposta invece all'esterno, sul cliente (ovvero il fruitore dei servizi pubblici): la qualità è considerata come piena soddisfazione dei bisogni e delle attese del cliente.

Cambia così radicalmente il riferimento per verificare l'efficacia della gestione dell'ente pubblico."

postali e successivamente per legge è stato disposto che l'operatore di polizia vada a prendere a domicilio le denunce dei portatori di *handicap*, degli anziani e delle persone impedite a farlo direttamente (art. 17, comma 2, della legge 26 marzo 2001, n. 128). Infine, con la legge finanziaria per l'anno 2005 (articolo 1, comma 541, legge 30 dicembre 2004, n. 311) ha preso chiaro avvio il progetto del poliziotto e del carabiniere di quartiere, quale modello tangibile della prossimità.

Vi è, poi, la crescita delle attività di *polizia sussidiaria* o di *sicurezza sussidiaria* od anche di *polizia complementare*, intendendo, in ogni modo, le attività sussidiarie di polizia eseguite dalle imprese di vigilanza privata. I temi della vigilanza e della sicurezza delle persone e dei beni costituiscono una questione essenziale ed attuale della convivenza civile<sup>19</sup>. Sebbene la Costituzione non affronti la questione, parte della dottrina sostiene l'esistenza di un diritto naturale dei cittadini alla difesa senza peraltro determinare una sovrapposizione alle essenziali funzioni esercitate dai pubblici poteri<sup>20</sup>.

Nel corso della XIV legislatura, il Governo aveva presentato un disegno di legge<sup>21</sup> di riordino perché la vetustà delle disposizioni sulla vigilanza privata e sulla custodia e l'evoluzione della società "da tempo consigliavano una revisione normativa di settore, che tenesse soprattutto conto della contestuale evoluzione del concetto di sicurezza (...) che diviene per così dire "sicurezza partecipata", nella consapevolezza che il patrimonio sicurezza appartiene a tutti i cittadini ed è quindi connaturale che tutti debbano in qualche modo offrire il loro contributo. Di qui la necessità di elaborare un progetto di sicurezza complessiva che distingua tra una "sicurezza primaria" che è e rimane affidata alle varie forze di polizia e fa capo alle autorità di pubblica sicurezza (nazionale e provinciali) ed una "sicurezza secondaria o sussidiaria"<sup>22</sup>, che consenta di demandare ai privati quelle attività che non presuppongono l'esercizio dei poteri coercitivi che le vigenti leggi attribuiscono esclusivamente alle forze di polizia."

Di conseguenza, l'obiettivo del Governo, facendo tornare attuali idee degli inizi dello Stato liberale<sup>23</sup>, è quello dello sviluppo delle attività di sicurezza esperibili

---

19 Cfr., M. D. Warfman, *La sécurité prive: mission ou marché?*, in *Administration*, n. 1, 2001, pp. 52-54.

20 R. Bin, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992; S. Raimondi, *Per l'affermazione ...*, cit., pp. 747-758.

21 A. C., XIV legislatura, 25 luglio 2003, n. 4209, recante "*Disposizioni in materia di sicurezza sussidiaria*".

22 A. C., n. 4209, cit., *Relazione*, p. 2.

23 C. G. Bonnin, *Principi di amministrazione pubblica*, Napoli, 1824, pp. 37-38: "Tutt'i i bisogni sociali che costituiscono i pubblici rapporti de' cittadini collo Stato, sono fondati ancora su l'interesse pubblico. Questi rapporti diventano quindi, per gli amministratori, doveri imperiosi e sacre obbligazioni, su l'esecuzione delle quali riposa la salute dello Stato e la loro propria conservazione. Per tale modo tutto si concatena nell'ordine sociale, e ciò che costituisce l'ordine pubblico, consacra nel tempo stesso la sicurezza individuale. Perché ciò? Perché non vi esiste alcun punto di contatto fra lo Stato ed i suoi membri, che non riguardi insiememente l'individuo e la società. Son questi rapporti riflettuti, che formano l'azione dell'amministrazione, istituzione benefica creata per mettere le persone in armonia coll'intera società.

da soggetti privati in un più ampio contesto di sicurezza generale, coordinato e controllato dal Ministero dell'interno e dai prefetti, quali titolari della funzione di amministrazione generale.

La trasformazione di maggiore rilevanza è quella derivante dall'ampliamento dei soggetti coinvolti nelle politiche e nelle misure della sicurezza.

Con ripetute novelle alla norma fondamentale (art. 20 della legge 1 aprile 1981, n. 121) viene prevista e perfezionata la presenza dei sindaci e del presidente della provincia nel comitato provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica, trasformandone la originaria natura di organo a composizione tecnica<sup>24</sup> e determinando un crescente coinvolgimento delle polizie locali.

Tale nuova composizione registra, però, una questione istituzionale più complessa. Con l'introduzione dell'istituto della elezione diretta mutano le *leadership* locali istituzionali e politiche. In particolare, il sindaco e il presidente della provincia sono politicamente più forti e meno soggetti alle tensioni delle maggioranze consiliari. Vi è un rapporto più diretto tra corpo elettorale, programma di mandato ed eletti. Sicché questi ultimi diventano sempre più referenti delle istanze dei cittadini<sup>25</sup> e tra queste domande vi è, in costante crescita, la sicurezza<sup>26</sup>.

---

L'armonia sociale esiste solo fin'a che tutti i membri della società concorrono alla conservazione della società medesima. Da ciò il principio precedentemente enunciato, che cioè tutti si debbono alla comune difesa.”

24 A. Catalani, *Evoluzione del ruolo dell'Amministrazione dell'Interno nell'ambito dei mutamenti internazionali*, in *Instrumenta*, n. 3, 1997, p. 891: “Ovviamente, l'imputazione della funzione allo Stato non esclude il ruolo fondamentale degli enti locali. Da sempre la tutela della pubblica sicurezza rende compartecipi i sindaci nell'assunzione delle responsabilità di autorità locali di p.s. E' un'antica tradizione che ha visto nel tempo i sindaci cooperare sempre più attivamente con le autorità provinciali di p.s. e che, con l'ordinamento regionale, si è arricchita di nuove occasioni, coinvolgendovi altri enti, la regione e la provincia, l'una e l'altra chiamate ad esercitare, nell'ambito dei rispettivi ruoli, le funzioni di polizia locale “urbana e rurale”, come recita la Costituzione, ed a gestire attivamente la vasta area della polizia amministrativa.

Certamente questa cooperazione, in un quadro di più ampia valorizzazione del principio autonomistico, può dare nuovi frutti, può sviluppare nuove sinergie, può articolarsi in maniera più ampia e organica, ferma restando comunque la diretta imputazione allo Stato della responsabilità generale in materia.”

25 A titolo di esempio, si veda M. Barbagli (a cura di), *Egregio Signor Sindaco, Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna, 1999.

26 Per l'articolo 7 del DPCM 12 settembre 2001, *in materia di polizia amministrativa locale*, lo Stato, le regioni e gli enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti dei cittadini, anche attraverso la predisposizione e la realizzazione di specifici progetti concentrati, in una accezione ampia ed articolata di sicurezza, che non si limita all'ottica repressiva e al controllo esclusivamente finalizzato al perseguimento degli illeciti, ma si estende a comprendere, secondo una concezione di prevenzione globale e non invasiva, manifestazioni di vario genere, atte ad incidere sul tessuto sociale ed economico.



In Europa<sup>27</sup>, un percorso simile si era già determinato in Francia<sup>28</sup>, dove, nel 1990, il Governo istituì la *Commissione dei sindaci*, presieduta dal Sindaco di Epinay, Gilbert Bonnemaïson. Nel 1992, vengono redatti i piani locali di sicurezza (PDS)<sup>29</sup>, con l'obiettivo tra l'altro, della prevenzione e della collaborazione della polizia con gli altri attori locali per l'elaborazione e la realizzazione degli interventi. Alcuni anni dopo (1997), venivano sottoscritti dai vari soggetti coinvolti i primi contratti locali di sicurezza (CLDS) e veniva istituita una rete di organi e comitati, mentre il Primo Ministro, Lionel Jospin, dichiarava "la sicurezza quale priorità del Governo"<sup>30</sup>, affidata all'opera dei prefetti.

Essa doveva essere ed è stata fondata sulla prevenzione sociale quale presupposto per la riduzione dei tassi di criminalità e di vittimizzazione.

In Italia, sulla scia di una serie di iniziative, principalmente nella Regione Emilia-Romagna<sup>31</sup>, nascono il *progetto Città sicure* (1995) e il *Forum sulla sicurezza urbana* (1996), collegato a quello europeo<sup>32</sup>. Essi costituiscono i primi tentativi per cercare, in un rinnovato contesto istituzionale, nuovi percorsi per assicurare adeguati livelli di tranquillità ai cittadini<sup>33</sup>, avendo la prevenzione sociale come presupposto per la riduzione dei tassi di criminalità e di vittimizzazione. La questione diventa prioritaria per il Governo D'Alema (1998).

---

27 R. Selmini, *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità in Europa: alcune riflessioni comparate*, in *Polis*, n. 1, 1999, pp. 69-76.

28 A. Guidi, *La insicurezza dei cittadini*, in *Amministrazione pubblica*, nn. 29-31, 2003, pp. 110-118; I. Portelli, *I contratti di sicurezza pubblica*, in *Nuove autonomie*, 1998, nn. 2-3, p. 433.

29 L. Martin, *I contratti locali di sicurezza nel quadro delle politiche di prevenzione, paper*, Bologna, 1999.

30 La dichiarazione è del 19 giugno 1997.

31 A Bologna (1992) viene fondata la rivista *Sicurezza e territorio* e successivamente (1994) venne organizzato il convegno *Dalla prospettiva federalista più sicurezza per i cittadini*. Inoltre, dal 1995, la Regione pubblica i *rapporti annuali sulla sicurezza*.

32 Altre significative esperienze sono quelle del Centro internazionale per la prevenzione della criminalità di Montreal, della Conferenza dei sindaci statunitensi e del Forum africano per la sicurezza urbana. Si veda, anche, S. Bullini Orlandi, *Le politiche di sicurezza urbana in Europa e negli Stati Uniti d'America*, in *Sicurezza urbana*, n. 2, 2008, pp. 213-224, e E. Chiti, B. G. Mattarella, *La sicurezza europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2008, pp. 305-350.

33 R. Selmini, *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità: il caso italiano*, in *Polis*, n. 1, 1999, pp. 121-142; E. Moretti, *Un nuovo ruolo per le autonomie locali, relazione al convegno della CGIL Quale modello per le politiche di sicurezza*, Roma, 3 giugno 1998, p. 1: "È una domanda di sicurezza a cui vengono date, o forse è più corretto dire vengono prospettate, risposte diverse, da quella che è ormai nota come la "tolleranza zero", all'adozione di politiche di più lungo respiro, di certo più civili, e sicuramente più efficaci, fondate sulla ricerca di una più elevata qualità urbana, sulla mediazione dei conflitti, sulla riduzione del danno, su una più ampia ed integrata presenza delle agenzie di sicurezza, ai diversi livelli, sul territorio."

Le Forze di polizia sono le garanti dell'ordine pubblico<sup>34</sup> e devono prevenire l'illegalità anche attraverso il presidio del territorio, ma per presidiarlo necessitano anche altre forme di presenza e di intervento (luoghi di incontro, illuminazione, servizi a rete, recupero dei tossicodipendenti, ...) <sup>35</sup>. Su queste linee, improntate ad un ruolo centrale e di raccordo del prefetto<sup>36</sup>, si sviluppano i protocolli e i contratti per la sicurezza, variamente denominati<sup>37</sup>. A questi atti si aggiungono i patti territoriali per lo sviluppo<sup>38</sup> coinvolgendo un numero maggiore di soggetti.

La caratteristica comune è quella di istituire una rete di soggetti (pubblici, privati, associazioni, imprese, sindacati, ...) coinvolti a vario titolo nella sicurezza<sup>39</sup>, che determinano l'allargamento del campo di azione e dei processi

---

34 Una aggiornata analisi sociologica sulle caratteristiche e sulle trasformazioni delle forze di polizia italiane per quanto riguarda la struttura organizzativa, le competenze, la cultura è di D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e potestà*, Bologna, 2004.

35 Si segnalano anche l'iniziativa del Comune di Reggio Emilia per la copertura assicurativa a favore dei cittadini dei primi interventi per i danni subiti in conseguenza di furto in abitazione, scippo e rapina (2003) e l'iniziativa del Comune di Bari (2006) per la copertura assicurativa contro furti, scippi e rapine subiti da residenti e da turisti, per la consulenza sanitaria alle persone con più di sessantacinque anni e per l'invio di tecnici in caso di riparazioni urgenti dovute ad irruzione dei ladri.

36 Una rassegna in G. Romano, *Il ruolo di coordinamento del Prefetto tra storia e prospettive future*, in *Instrumenta*, n. 24, pp. 841 e ss.; C. A. Ciampi, *Prefetti, un ruolo riconosciuto dal Paese*, in *Amministrazione civile*, n. 2, 2002, pp. 18-20, soffermandosi sul ruolo del prefetto di raccordo tra il Governo e le autonomie locali e tra il centro e la periferia, afferma: "Un altro campo di intervento (...) è quello legato alla gestione dell'ordine e della sicurezza pubblica. Garantire la sicurezza dei cittadini rappresenta una condizione fondamentale per l'esercizio dei diritti di libertà. Lo Stato è tenuta ad assicurarla in egual misura a tutti e dappertutto. Il diritto di vivere sicuri è, se possibile, ancor più essenziale per le fasce deboli della popolazione, per coloro che – per particolari ragioni di età, di reddito, di salute, di cultura – avvertono maggiormente il peso dell'insicurezza. Raccogliere i segnali di disagio, capire le espressioni di protesta, rispondere ai sentimenti di inquietitudine che possano turbare i cittadini, rappresenta un dovere dello Stato. Un'azione efficace di contrasto alla criminalità, sia organizzata sia comune, deve partire dal territorio, dalla percezione e dall'analisi dei fenomeni criminosi che emergono dai contesti locali, per ritornare ad esso come capacità di modulare le strategie di risposta. Nell'una fase come nell'altra il ruolo dei Prefetti è essenziale."

37 AA. VV., *Autorità di pubblica sicurezza e protocolli d'intesa con gli enti locali*, quaderno SSAI, Roma, 1999.

38 Una analisi ragionata è in Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, *I Patti Territoriali e lo sviluppo locale*, Roma, 1998. In materia di cooperazione interistituzionale si veda: G. D'Auria, *Occupazione e programmazione negoziata*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 1, 1998, p. 84: "La molteplicità delle amministrazioni, ciascuna con i suoi interessi pubblici da curare e – quel che più conta – con interessi non necessariamente comuni o posti a egual livello nella scala delle rispettive priorità politico-amministrative (quando non in conflitto fra loro), accresce la necessità di negoziati e accordi fra amministrazioni diverse (e fra queste e i privati), per regolare situazioni e interessi in termini per tutte soddisfacenti (e convenienti per i privati)."

39 V. Castellani, Relazione introduttiva, seminario *I rapporti tra le Autorità di pubblica sicurezza alla luce dei nuovi accordi derivanti dai protocolli d'intesa degli enti locali*, Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno, 22 febbraio 1999, *paper*, p. 13: "(...) credo che l'Italia possa definire un proprio modello in materia di sicurezza urbana. Se condividiamo la convinzione che sia necessario affiancare interventi per la tutela e il ripristino dell'ordine e della



decisionali, nonché l'ampliamento del controllo sociale nel settore della sicurezza.

In questo modo si affianca al consolidato concetto della sicurezza dei cittadini quella urbana<sup>40</sup> e quella della sicurezza delle imprese<sup>41</sup> e del territorio. In particolare, con i patti territoriali gli impegni molteplici assunti tra le varie parti si legano alle possibilità di sviluppo, soprattutto nel Mezzogiorno<sup>42</sup>, e al livello di sicurezza da assicurare, al punto tale che l'imprenditoria considera queste correlazioni una esigenza imprescindibile.

Lo Stato rimane il soggetto competente per l'ordine e la sicurezza pubblica e, in tal senso, la giurisprudenza del Giudice delle leggi appare consolidata<sup>43</sup> anche nei confronti dell'applicazione di disposizioni statutarie delle regioni a regime differenziato (art. 31 Statuto Sicilia). E ciò ha costituito una precisa limitazione ad alcune richieste ed iniziative a forte spinta autonomistica<sup>44</sup>.

La crescita di una stagione di partecipazione democratica della società italiana alle tematiche della sicurezza non è solo per l'assenza di turbative al vivere quotidiano<sup>45</sup>, ma viene avvertita come condizione strumentale per il migliore esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente protetti<sup>46</sup>. Muta il modello del

---

sicurezza pubblica con le iniziative atte a favorire la vivibilità del territorio – coniugando prevenzione, politiche socioculturali, controllo e repressione – allora è necessario definire un modello che sappia integrare tutti questi aspetti e coordinare i soggetti di pubblica sicurezza, istituzionali, sociali e politici coinvolti. La concertazione tra questi attori non è solo utile ma necessaria. Essa è il presupposto per una politica di sicurezza urbana realmente efficace ed efficiente su tutti i fronti.”

40 R. Selmini (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, 2005, e C. Braccesi, *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, in G. Amendola (a cura di), *Città, criminalità, paure*, Napoli, 2008.

41 In questo quadro, si segnala l'incentivo per consentire la riqualificazione e il potenziamento degli apparati di sicurezza nelle piccole e medie imprese commerciali (art. 74 della legge 27 dicembre 2002, n. 289).

42 Una interessante riflessione su sicurezza partecipata, partenariato e obiettivi di qualità nel Mezzogiorno è quella di G. Procaccini, *I sistemi di qualità e le Forze di polizia*, in *Instrumenta*, n. 20, 2003, pp. 405 e ss., e soprattutto pp. 410-411.

43 Cfr., le sentenze n. 39/1951, n. 131/1963, n. 191/1994, n. 407/1992, n. 218/1993, n. 54/2001 e n. 55/2001.

44 Ad esempio, nel 2003, l'Anci, l'Upi e la Conferenza dei presidenti di regione e di provincia approvarono lo schema di una proposta di legge nazionale per introdurre nuove *Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza*. Si trattava di una proposta, che, dichiarando di voler dare attuazione agli articoli 117 e 118 Cost., proponeva la trasformazione dell'assetto dei pubblici poteri.

45 M. Cannata, *A colloquio con Dario Antiseri: il prezzo della sicurezza*, in *Noi.security*, n. 2, 2006; sempre sul binomio sicurezza/libertà si veda, anche, T. E. Frosini, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *www.forumcostituzionale.it*

46 G. Amato, *La democrazia e i suoi nemici. Sicurezza. La difficile convivenza con la libertà*, in *la Repubblica*, 22 luglio 2005, p. 37: “La sicurezza, che fondamentalmente consiste nel poter vivere la propria vita quotidiana (e quindi dormire nella propria casa, camminare per la strada, viaggiare, incontrare altre persone) senza sentirsi a rischio, è il presupposto essenziale della libertà. Ma la tutela della sicurezza comporta limitazioni alla libertà, o quanto meno di alcune delle sue principali estrinsecazioni. E' un circolo vizioso, che negli ultimi secoli ha cercato di spezzare la democrazia liberale, con il suo assunto e con le regole che ne sono seguite: più si promuove e si garantisce la libertà di

coordinamento, in quanto, pur rispettando l'autonomia e la competenza di ciascun soggetto pubblico e privato, si rafforza l'idea di una realtà condivisa nella quale gli obiettivi da raggiungere siano comuni quando attengono ad interessi essenziali e positivi.

Al contempo, la concezione di prevenzione viene ampliata e legata ad una rinnovata cultura dove il controllo e la coesione trovano la loro forza nella capacità di associare ai processi decisionali ogni componente della comunità e del Paese. Il patrimonio della sicurezza appartiene ai cittadini ed è, quindi, connaturale, comprensibile e legittima la richiesta di ottenere livelli di soddisfazione e di efficienza del sistema più adeguati<sup>47</sup>. Peraltro, le trasformazioni degli apparati pubblici dei paesi maggiormente industrializzati e in particolare degli Stati Uniti<sup>48</sup> sono proprio incentrate sulla necessità di dover misurare il grado di soddisfazione e le attese dei cittadini.

La polizia o sicurezza di prossimità<sup>49</sup>, costituendo la traslazione nelle politiche della sicurezza del principio di sussidiarietà, viene a soddisfare l'esigenza che ogni istituzione debba comunque farsi carico, nell'ambito delle proprie competenze, di essere il più vicino possibile al destinatario del servizio da rendere e le comunità dei cittadini con le proprie espressioni pubbliche (le istituzioni) e private (il variegato mondo dell'associazionismo) si fanno a loro volta carico di compiti orientati all'interesse generale<sup>50</sup>.

In altri termini, nel nuovo contesto del sistema nazionale della sicurezza pubblica<sup>51</sup> emergono la polizia di prossimità, la polizia di comunità, l'esercizio

---

tutti coloro che vivono insieme, più si diminuiscono i nemici del regime comune e conseguentemente si diminuiscono i rischi per la sicurezza.”

47 G. Procaccini, *Condividere e partecipare, ecco il modello vincente*, in *Amministrazione civile*, n. 12, 2002, pp. 38-43.

48 Il riferimento è agli atti della Commissione statunitense *Reinventing Governement*, presieduta da A. Gore e istituita dal Presidente B. Clinton.

49 G. Pisanu, *La presenza sul territorio è garanzia di sicurezza*, in *Amministrazione civile*, n. 12, 2003, pp. 21-22: “Le strategie della prevenzione si fondano in larga misura sulla tempestiva individuazione delle esigenze della collettività e sulla individuazione dei problemi che esse avvertono come prioritari per la propria sicurezza.

Politiche efficaci possono dunque scaturire solamente dai processi di collaborazione in cui siano coinvolti tutti gli attori sulla scena, in modo che tutti possano concorrere a individuare gli obiettivi, scegliere gli strumenti, programmare le iniziative, verificare i risultati (...).

Si tratta di una collaborazione davvero indispensabile per costruire quel sistema, cui aspiriamo, di “sicurezza partecipata, integrata e globale”, un sistema che vive appunto sulla piena intesa tra poteri centrali e autonomie locali, tra forze dell'ordine e polizie locali, tra pubblico e privato (...).

La logica della “prossimità” (...), prima di essere una metodologia operativa, è una mentalità, vorrei dire una “filosofia”, alla quale debbono ispirarsi non soltanto alcuni “specialisti”, ma tutti gli operatori delle forze dell'ordine.”

50 C. Mosca, *Sicurezza, un patrimonio che appartiene a tutti*, in *Amministrazione civile*, n. 12, 2002, p. 35, e I. Portelli, *Il ruolo degli Enti locali nella sicurezza partecipata*, in *Amministrazione civile*, n. 10, 2006, pp. 16-21.

51 G. Pisanu, *Riconoscenza per la Polizia vicino alla gente*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2004, p. 9: “In molti casi il rinnovamento delle formule organizzative e delle metodologie di intervento delle forze dell'ordine ha imposto l'adozione di nuovi strumenti, la creazione di nuove professionalità, la ricerca di collaborazioni sempre più stringenti

di funzioni primarie, l'esercizio di funzioni sussidiarie e la sicurezza partecipata<sup>52</sup>.

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<sup>53</sup>, 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.

Esistono rischi di frammentazione e di duplicazione delle azioni e degli interventi<sup>54</sup> e per tale ragione appare fondamentale il coordinamento, perché è indispensabile specificare in modo chiaro i campi di intervento e le modalità di

---

con le regioni, con gli enti locali e con le istituzioni spontanee della società civile. La polizia di prossimità e la polizia di comunità hanno ormai cessato di essere solo filosofie astratte e sono diventate, al contrario, realtà operanti ed in continua evoluzione per adeguarsi alle crescenti esigenze di sicurezza dei cittadini.”

52 Vengono, tra l'altro, considerati progetti di sicurezza partecipata:

- a) gli interventi per favorire l'integrazione reciproca tra immigrati e cittadini, quale il progetto CIVIS RAI;
- b) la banca dati delle infrazioni amministrative, alimentata dalle polizie municipali, nella distribuzione dei beni di prima necessità e per costruire con l'ANCI un sistema di monitoraggio dei prezzi;
- c) il piano di interventi per la vigilanza nelle città, nelle campagne e nelle reti di comunicazione (autostrade, ferrovie, porti e aeroporti);
- d) i progetti pilota di diffusione della legalità e di utilizzo dei beni confiscati;
- e) i corsi organizzati delle prefetture per i vigili urbani e per i vigili di quartiere.

53 C. A. Ciampi, *Il Prefetto è il naturale mediatore della moderna società civile*, in *Amministrazione civile*, n. 1, 2005, pp. 22-23: “Inoltre, in virtù dell'autorevolezza acquisita sul campo, l'istituto prefettizio è diventato anche l'interlocutore naturale della società civile, quando si tratti di affrontare tematiche di forte impatto, suscettibili di provocare contrapposizioni profonde, come attestano i numerosi e frequenti tavoli di confronti istituzionali in sede locale. In tali occasioni, il costante e paziente lavoro di mediazione del Prefetto, oltre a raffreddare le tensioni e favorire la convergenza di idee su punti comuni, consente agli organi centrali di governo di acquisire una piena ed oggettiva conoscenza di fatti e situazioni sui quali modulare i propri comportamenti. E' un'attività, questa, strettamente correlata al ruolo tradizionale di garantire la sicurezza nella legalità, in ogni Provincia.

Garantire la sicurezza dei cittadini rappresenta una condizione fondamentale per l'esercizio dei diritti di libertà. Lo Stato è tenuto ad assicurarla in egual misura a tutti e dappertutto (...). La attività (del Prefetto, *nda*) di coordinamento delle forze di polizia e la quotidiana ricerca di ogni utile sinergia con le istituzioni locali e le espressioni delle realtà sociali, economiche e del volontariato, vanno indirizzate alla realizzazione di un modello di sicurezza allargata e partecipata.”

54 Recentemente, F. Battistelli, *Produttori di sicurezza. I Corpi di polizia in Italia tra competizione e cooperazione*, in *quaderni di sociologia*, n. 46, 2008, pp. 169 e ss.

coinvolgimento in un contesto di tutela di ogni autonomia, ma ben indirizzato a perseguire l'interesse generale<sup>55</sup>.

In questo contesto, devono essere considerate le attività pattizie o convenzionali tra Stato ed autonomie locali o le disposizioni di legge (articolo 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), con le quali il Ministro dell'interno e, talvolta per sua delega, i prefetti stipulano per la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle regioni e degli enti locali e per la realizzazione di programmi straordinari di intervento nel campo del sistema locale della sicurezza.

#### 4. Le novità del *pacchetto sicurezza* nella XVI legislatura. La sicurezza urbana.

Con *pacchetto sicurezza* si intende far riferimento ad un insieme eterogeneo di disposizioni, frequentemente dettate da esigenze emotive nel rapporto politica-Corpo elettorale, elettorali (come accadde a conclusione della XIII legislatura) o *post*-elettorali.

Quello presentato dopo la elezione della primavera 2008 è composto da:

- a) il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 215<sup>56</sup>;
- b) il disegno di legge sulla sicurezza pubblica (A.S. n. 692);
- c) tre decreti legislativi in materia di ricongiungimenti familiari dei cittadini stranieri, di riconoscimento e di revoca dello *status* di rifugiato ed infine di libera circolazione dei cittadini comunitari; tali provvedimenti occorrono per armonizzare il diritto dell'Unione europea e gli indirizzi del Governo;
- d) il disegno di legge sulla cooperazione transfrontaliera per il contrasto dell'immigrazione clandestina e l'adesione al trattato di Prüm, che istituisce la banca dati nazionale del DNA (A.S. n. 733).

Ai fini di queste note e in attesa della approvazione definitiva del *pacchetto* è rilevante l'articolo 6 del decreto-legge, così come modificato dalla legge di conversione, che ha sostituito l'articolo 54 Tuel (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) riguardante le "attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale".

---

55 G. Neppi Modona, *Come difendersi dai micro-criminali*, in *la Repubblica*, 28 dicembre 1995, p. 13: "La linea di fondo è la creazione di vaste sinergie tra i servizi sociali operanti nel territorio, la polizia municipale, le forze dell'ordine dello Stato, le diverse forme di associazionismo che incominciano a sorgere per dare rappresentatività politica e sociale ai soggetti più deboli, vittime effettive o potenziali della microcriminalità. Gli obiettivi non sono dunque solo quelli di istituire da un lato il poliziotto di quartiere, di evitare dall'altro la formazione di squadre di vigilantes privati, ma di creare aggregazioni sociali e istituzionali capaci di isolare e, quindi, prevenire la diffusione della microcriminalità. In sintesi, le domande collettive di sicurezza debbono avere varie articolazioni del governo locale, mentre le risposte agli episodi individuali di microcriminalità dovranno essere assicurate da una nuova forma di giustizia penale, capace di intervenire in tempi reali nello stesso quartiere ove si è consumata l'aggressione della vittima."

56 Per primi commenti si rinvia a: A. Mereu, R. Zanotti, *Il c.d. Pacchetto sicurezza: profili di diritto sostanziale*, in *Giurisprudenza di merito*, n. 1, 2009, pp. 17-42; AA.VV., *Il nuovo Pacchetto sicurezza*, in *Sicurezza urbana*, n. 5, 2008, (numero monografico); L. Nacciarone, *Il pacchetto sicurezza*, Santarcangelo di Romagna, 2008.

La precedente formulazione dell'articolo 54 Tuel era quella storicamente determinata dalla disciplina introdotta dalle leggi La Marmora sull'unificazione amministrativa ed atteneva (comma 1) alla tenuta dei registri di stato civile ed anagrafe, agli adempimenti in materia elettorale, di leva militare e di statistica (lettera *a*), agli atti (molto contenuti) di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria (lettera *c*) e alla “vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, interessandone il prefetto” (lettera *d*)).

La recente novella, che risente della parziale riscrittura di un testo con contenuto e terminologia storicamente determinati e diffusamente conosciuti per altre logiche istituzionali, prende avvio proprio da questo elenco di atti ed attività a cui sovrintendere, trasformando la lettera *a*) nel comma 3, eliminando la lettera *b*) (“alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica”), perché ripresa in altre parti dello stesso articolo, e legando la vigilanza “su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico” (ora: lettera *c*) alla preventiva informazione al prefetto, laddove era possibile invece utilizzare le parole “senza indugio” o “tempestivamente” se si tratta della necessità di comunicare l'esito dei risultati della vigilanza.

Il risultato della nuova disciplina<sup>57</sup> è quello di evidenziare che tra le funzioni del sindaco nelle materie di competenza statale assumono maggiore rilievo quelle connesse all'ordine e alla sicurezza pubblica<sup>58</sup>. L'impianto normativo viene rafforzato dalla previsione (comma 2) del concorso del sindaco ad assicurare anche “la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno – Autorità nazionale di pubblica sicurezza”. Questa ultima previsione si connette alla predisposizione di piani coordinati di controllo del territorio (già previsti dall'articolo 17 della legge 26 marzo 2001, n. 128) che “determinano i rapporti di reciproca collaborazione tra i contingenti di personale” delle varie polizie (all'articolo 7 del decreto-legge n. 92, *cit.*), a completamento di un modello di impiego i cui primi esperimenti risalgono agli inizi degli anni novanta dello scorso secolo.

L'atto tipico del sindaco-ufficiale del Governo rimane l'adozione della congruamente motivata ordinanza, ora non più necessariamente contingibile ed urgente, per prevenire ed eliminare i “gravi pericoli che minacciano

---

<sup>57</sup> Un forte impulso alla nuova disciplina è derivato dalla Carta di Parma (18 aprile 2008), sottoscritta dai sindaci di molte importanti città del Centro-Nord e fondata sulla premessa “che il diritto alla sicurezza ed alla qualità della vita urbana è una priorità e un bene primario dei cittadini, e il prerequisito necessario alla vita serena e allo sviluppo di ogni comunità.”

<sup>58</sup> L. Vandelli, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del T.U.E.L.*, in [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it), p. 0: “Vicenda anomala, quelle delle ordinanze dei sindaci: dai sospetti di illegittimità costituzionale, a strumenti di politiche sociali, sino ad una nuova centralità nell'attuale dibattito sulla sicurezza nelle città.”

l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana” (articolo 54, comma 4, Tuel). I motivi possono essere attinenti anche a casi di emergenza relativi al traffico, all'inquinamento atmosferico od acustico, a circostanze straordinarie per i cittadini e ciò giustifica il riconoscimento del potere sindacale per modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi, dei servizi pubblici e dei pubblici uffici localizzati nel territorio (comma 6).

Il legislatore, poi, riconosce al Ministro dell'interno il potere di disciplinare l'ambito di applicazione di questa novella “anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana” (comma 4-bis), e ciò perché si rende conto proprio della novità dell'introduzione del termine *sicurezza* urbana e della necessità di differenziarla dalla incolumità pubblica.

Con il decreto 5 agosto 2008<sup>59</sup>, il Ministro dell'interno introduce due definizioni di contenuto essenzialmente giuridico e generico, che sembrano essere indirizzate ai soli centri urbani e non a tutto il territorio comunale, diversamente, ad esempio, dalle tesi sostenute dai *forum* e dal dibattito degli ultimi venti anni, principalmente interessati a tutti i luoghi di una comunità e alla prevenzione sociale. L'articolo 1 del decreto ministeriale intende:

- a) per incolumità pubblica “l'integrità fisica della popolazione”;
- b) per sicurezza urbana “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 condizione sociale.”

Vengono poi individuati cinque campi di intervento, non tassativi ma esemplificativi, del sindaco (articolo 2 del decreto ministeriale, *cit.*):

- a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi;
- b) le situazioni di danneggiamento del patrimonio pubblico e privato, di impedimento della loro fruibilità o di scadimento della qualità urbana;
- c) le situazioni di incuria, di degrado e di occupazione abusiva di immobili;
- d) le situazioni di intralcio alla pubblica viabilità o di alterazione al decoro urbano;
- e) i comportamenti di offesa alla pubblica decenza o di turbamento della libera fruizione degli spazi pubblici.

---

<sup>59</sup> In Gazzetta ufficiale 9 agosto 2008, n. 186, p. 6. Per un primo commento, G. Meloni, *Il potere “ordinario” dei sindaci di ordinanza extra ordinem*, in *www.federalismi.it*. Per A. Pajno (*Alla ricerca della nozione di “sicurezza urbana”, paper di Astrid*, 2008, p. 4) “appare tecnicamente singolare che la legge statale, chiamata a definire i nuovi poteri del sindaco quale ufficiale di governo, rinunci poi a disciplinare l'ambito di esercizio di tali poteri, ed addirittura a fissare la definizione della nozione di sicurezza urbana che costituisce il contenuto concettuale a cui deve riferirsi il legittimo esercizio del potere, per affidare tali compiti ad un decreto del Ministro dell'interno, peraltro di incerta natura.”



I provvedimenti adottati dal sindaco<sup>60</sup> sono preventivamente comunicati al prefetto (articolo 54, comma 4, Tuel) anche al fine della predisposizione di eventuali altre attività necessarie alla loro attuazione, compresa quella di convocare una apposita conferenza con la partecipazione di tutti i soggetti interessati, allorquando vi siano effetti ultracomunali che coinvolgono l'ordinata "convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi" (comma 5). Queste previsioni lasciano intendere che il provvedimento<sup>61</sup> del sindaco, al di là della adozione di eventuali accorgimenti, non è di per sé esecutivo, ma occorre almeno una prima valutazione da parte del prefetto, tra l'altro, per evitare alle altre popolazioni effetti non voluti o sgraditi, per ponderare la fattibilità e per limitare od escludere l'emulazione.

L'articolo 54 Tuel, infine, prevede<sup>62</sup>:

- a) il dovere del sindaco di segnalare alle competenti autorità la condizione irregolare dello straniero o del cittadino dell'Unione europea per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato (comma 5-bis);
- b) la possibilità del sindaco di provvedere d'ufficio nei confronti di privati impedimenti con spese a loro carico (comma 7);
- c) l'esercizio delle stesse funzioni in trattazione da parte del sostituto del sindaco (vice sindaco o commissario) (comma 8);
- d) il potere prefettizio di ispezione per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale (comma 9);
- e) la possibilità del sindaco di delegare la sola vigilanza delle funzioni e il relativo sovrintendere al presidente del consiglio circoscrizionale e, ove non sono previsti gli organi decentrati, a un consigliere comunale per l'esercizio nei quartieri e nelle frazioni (comma 10);
- f) la facoltà prefettizia di intervento con proprio provvedimento sostitutivo (prima: nomina di commissario *ad acta*) nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato (comma 11);
- g) il potere di indirizzo del Ministro dell'interno per l'esercizio delle funzioni da parte del sindaco (comma 12).

Proprio quest'ultimo potere costituisce lo strumento per chiarire ulteriormente la disposizione e per favorirne la progressiva migliore applicazione in ragione della esperienza maturata.

---

<sup>60</sup> Sul rischio di abuso di ordinanze: V. Onida, *Se il sindaco cavalca la paura*, in *Il Sole – 24 Ore*, 5 dicembre 2007, pp. 1 e 5.

<sup>61</sup> L. Vandelli, *op. ult. cit.*, p.13.

<sup>62</sup> F. Vergine, *La novella dell'art. 54 del Tuel*, in *Comuni d'Italia*, 2008, n. 10-11, pp. 47-61.

L'ampiezza del campo di azione sindacale<sup>63</sup> pone, in primo luogo, l'esigenza di tenere sempre presente che la materia attiene principalmente alle situazioni e non, dunque, a decaloghi di norme comportamentali soprattutto se a contenuto morale. Diversamente, le disposizioni possono violare diritti costituzionalmente garantiti e il fenomeno di progressive imposizioni e limitazioni alla libertà personale può assumere caratteristiche odiose e discutibili.

Altro problema riguarda la conoscibilità delle ordinanze ai destinatari (residenti e temporaneamente presenti), in quanto mi sembra realmente opportuno, anche in ragione della irrogazione quasi sempre di sanzioni, la necessità di dover sempre adottare adeguate forme di conoscenza e di comunicazione.

Inoltre, l'ampiezza del campo di azione rafforza il ruolo del sindaco quale soggetto di amministrazione generale e nella fattispecie in esame di impulso, proprio come sensore dei bisogni e delle esigenze della comunità, all'esercizio della funzione dell'ordine e della sicurezza pubblica con ampia discrezionalità ed autonomia<sup>64</sup>.

Il nuovo articolo 54<sup>65</sup> Tuel rende organico l'inserimento dell'ente locale nel sistema nazionale della sicurezza pubblica e, dunque, nella piramide degli apparati istituzionalmente competenti<sup>66</sup>. La vigilanza locale sulla sicurezza e l'ordine pubblico, le informazioni al prefetto, le modalità di emanazione e di esercizio delle ordinanze, il decreto del Ministro dell'interno di disciplina dell'ambito di applicazione, la conferenza con i soggetti interessati, il potere prefettizio di intervento nei casi di inerzia e il potere del Ministro dell'interno di indirizzo configurano un rapporto organico nello svolgimento delle attività di sicurezza urbana, quale parte delle attività del sindaco nelle funzioni di

---

63 G. Meloni, *Il potere "ordinario"...*, cit., p. 4: "soprattutto le nuove ordinanze sindacali possono debordare significativamente dai limiti delle ordinanze compatibili ed urgenti per proiettarsi verso quello da atipici strumenti normativi a carattere generale e, in quanto tali, capaci di configurare discipline differenziate per i territori di riferimento assai problematicamente inquadrabili rispetto alla tutela, appunto, di diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti."

64 A. Pajno, *Alla ricerca della nozione di "sicurezza urbana"*, cit., p. 2: "La sicurezza da una parte evoca, infatti, 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 la stessa evoca l'idea dell'incremento della qualità della vita della città, sicché non può che rimandare anche all'esercizio di compiti e funzioni locali, e comunque attribuiti alla disciplina legislativa regionale."

65 Mi sembra opportuno segnalare l'avviso di A. Pajno (*op. ult. cit.*, pp. 4-5), secondo cui "la norma, inoltre, non precisa la natura dell'atto chiamato a definire l'ambito di applicazione dei poteri del sindaco e la nozione di sicurezza urbana; in assenza di qualunque indicazione si dovrebbe comunque ritenere che la disciplina di cui al comma 4 bis dell'art. 6 del citato decreto legge debba essere adottato almeno con atto di natura regolamentare, anche se si può legittimamente dubitare della possibilità di un semplice regolamento ministeriale di esecuzione di integrare in modo così significativo la norma di legge."

66 L. Vandelli, *op. ult. cit.*, p. 15.

competenza statale (articoli 14 e 54 Tuel). A questi si aggiunge, per consolidato orientamento giurisprudenziale, anche l'esercizio dei poteri di annullamento (Consiglio di Stato, sezione VI, 19 giugno 2008, n. 3076; v. oltre).

Quindi, per gli stretti profili dell'ordine e della sicurezza pubblica sembrerebbe difficile concepire nel nostro ordinamento una potestà regolamentare comunale, anche se ciò costituirebbe una differenziazione rispetto alle regole di autogoverno locale dell'Unione europea (articolo 4 della Carta europea delle autonomie locali).

Per altro verso, i poteri del Ministro dell'interno sono funzionalmente indirizzati ad assicurare il coordinamento degli interventi e la sinergia delle risorse. Ciò è necessario anche per evitare o per limitare l'insorgere di attività competitive e dispendiose all'interno del sistema dell'ordine e della sicurezza pubblica<sup>67</sup>.

In definitiva, mi sembra di individuare un rapporto di gerarchia<sup>68</sup> nelle relazioni tra sindaco, prefetto e Ministro dell'interno-Autorità nazionale allorché si tratta di interventi comunali principalmente attinenti alla tipicità delle azioni di ordine e sicurezza pubblica, materie di competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, comma 2, lettera *h*), della Costituzione).

Tuttavia, questo rapporto diviene meno cogente se le misure di sicurezza urbana sono quelle della prevenzione sociale, ampiamente intesa, che è già proprio l'ambito originario di avvio delle prime esperienze in questo settore.

“La sicurezza - recita il *Manifesto di Saragozza sulla sicurezza urbana e la democrazia*<sup>69</sup> - è un bene comune essenziale, indissociabile da altri beni comuni, quali l'inclusione sociale, il diritto al lavoro, alla salute, all'educazione e alla cultura. Occorre rifiutare qualsiasi strategia che punti ad utilizzare la paura, ricorrendo invece ad interventi atti a fornire una cittadinanza attiva, la consapevolezza dell'appartenenza al territorio urbano e lo sviluppo della vita collettiva. L'accesso ai diritti contribuisce a facilitare il diritto alla sicurezza.(...) Procurare un ambiente sicuro ai propri cittadini e favorire la coesione sociale è il primo dovere degli amministratori locali. Mediante

---

67 C. Mosca, *Le politiche sulla sicurezza ... cit.*, p. 509: “In questo senso il territorio definisce i confini delle politiche apprezzandone uno degli elementi più qualificanti e più attuali e conseguentemente evidenziando, proprio per la inevitabile frammentazione che la suddivisione comporta, l'esigenza di integrazione tra le politiche, di una sinergia tra esse, di una unitarietà complessiva che tuteli le distinzioni e al tempo stesso preservi la coerenza e la coesione ove ciò risulti indispensabile a garantire l'unità del quadro ordinamentale e giuridico come strumento capace di assicurare un livello ottimale di prestazioni nei confronti di tutti i cittadini.”

68 Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sezione VI, 19 giugno 2008, n. 3076, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2008, pp. 44 e ss., ed *ivi* il commento di M. Gnes. Nella sentenza vengono ribaditi due importanti principi relativi alle funzioni dei sindaci in materia di ordine e sicurezza pubblica. Innanzitutto, viene confermata la esistenza di un rapporto gerarchico tra prefetto e sindaco, quando quest'ultimo agisce quale ufficiale del Governo. In secondo luogo, è anche confermato il potere prefettizio di annullare le ordinanze emanate dal sindaco quale ufficiale del Governo.

69 Approvato dal *Forum europeo per la sicurezza urbana*, a conclusione dell'incontro di Saragozza del 2-4 novembre 2006.

strategie in materia di riqualificazione e di ricostruzione urbana, di fornitura dei servizi basilari in campo educativo, sociale, culturale, le città sono in grado di agire sulla causa e sugli effetti dell'insicurezza. Se sono impostate su approcci integrati e multisettoriali, con il sostegno delle autorità regionali, nazionali e europee, le politiche delle città si dimostrano innovative allorquando la sicurezza non è unicamente limitata agli interventi della giustizia e dei servizi di polizia.(...)

Il ruolo degli amministratori locali, tanto nelle situazioni di crisi, che nella normale attività quotidiana, consiste nel suscitare il senso di adesione di tutti gli abitanti delle loro città, qualunque siano i loro orientamenti filosofici e sessuali, la loro appartenenza etnica, culturale, religiosa, o il loro status giuridico. Tale ruolo è garantito dal vigilare rispetto dell'uguaglianza di tutti in materia di accesso ai servizi della città.”