

## Cronache dal Convegno:

### ***Politiche della sicurezza ed autonomie locali***

*Università di Bologna, sede di Ravenna,  
Facoltà di Giurisprudenza, 27 novembre 2009*

di Chiara Camposilvan, Corrado Caruso e Paolo Ronchi

#### **Ore 09.30 - Saluti ed inizio dei lavori**

La sessione mattutina del convegno si è aperta con i saluti del Prof. **Andrea Morrone**, Vice Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche "A.Cicu", il quale ha portato i saluti della **Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna** e dello stesso **Dipartimento di Scienze Giuridiche**. E' intervenuto, successivamente, il Prof. **Sandro Mainardi**, Presidente del **Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza** della sede di Ravenna, il quale si è complimentato per la scelta del tema, di grande attualità e interesse. Ha preso quindi la parola in Dott. **Riccardo Compagnucci**, Prefetto di Ravenna, il quale ha espresso il vivo apprezzamento della **Prefettura di Ravenna** per i temi oggetto del Convegno ed ha invitato a riflettere sui concetti di ordine e sicurezza pubblica, incolumità pubblica, sicurezza urbana, degrado, sull'idea di tolleranza zero collegata all'idea di sicurezza "totale", e, infine, sull'importanza di una stretta cooperazione tra amministrazioni locali e statali nel garantire in maniera effettiva la sicurezza, riuscendo a risolvere le domande che provengono dai cittadini. Di seguito è intervenuto il Dott. **Giannantonio Mingozzi**, Vice Sindaco del **Comune di Ravenna**, il quale ha apprezzato molto la scelta del tema e concordato con le considerazioni del Prefetto sull'importanza della lettura dei bisogni concreti dei cittadini. Da ultimo, è intervenuto il Dott. **Massimo Ricci Maccarini**, Assessore con delega ai rapporti con l'Università della **Provincia di Ravenna**, il quale ha portato anche i saluti del Presidente della Provincia e del Presidente della **Fondazione Flaminia**, sottolineando la necessità di evitare di considerare la sicurezza come un tema totalizzante connesso alle sole attività di repressione quanto, piuttosto, come un tema da affrontare dal punto di vista delle generali politiche di prevenzione. Il Prof. Morrone ha quindi ripreso la parola per leggere ai presenti la lettera che la **Presidenza della Repubblica** ha inviato agli organizzatori del Convegno. Il Presidente Giorgio Napolitano segue con particolare attenzione i temi oggetto del Convegno ed esprime vivo apprezzamento per l'iniziativa, oltre che per la scelta dello specifico tema, anche per il coinvolgimento delle istituzioni e delle amministrazioni locali. Infine il Prof. Morrone ha dichiarato aperti i lavori del Convegno, introducendo il **Prof. Giuseppe Caia**, Direttore della Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche e Presidente della sessione mattutina.

#### **Ore 10.00 - I sessione – Relazioni e interventi programmati**

**Le "dimensioni" costituzionali della sicurezza e il sistema delle autonomie** - La relazione introduttiva del **Prof. Tommaso F. Giupponi** (Università di Bologna) ha evidenziato tre diverse declinazioni del concetto di

sicurezza. Questa, infatti, può essere intesa come bene costituzionale, come funzione pubblica riservata a specifici apparati dello Stato e, infine, come aspettativa dei singoli cittadini di tutela del bene costituzionale da parte degli apparati a ciò preposti. Dal primo punto di vista, il Prof. Giupponi ha ripercorso gli articoli della Costituzione in cui la parola "sicurezza" viene citata: cinque volte nella prima parte relativa ai diritti e ai doveri, come, per esempio, limite alla libertà di circolazione (art. 16) e alla libertà di riunione (art. 17), e cinque volte nella seconda relativa alle istituzioni. In questa seconda parte la sicurezza, soprattutto dopo la riforma del Titolo V, entra in gioco anche sul piano dell'articolazione territoriale dove le realtà locali e regionali assumono un ruolo rilevante, come dimostrato, per esempio, dagli articoli 117.2. lett. d) e h), 120.2 e 126.2 Cost. La sicurezza è, dunque, senza dubbio un bene di rilievo costituzionale; tuttavia, ci si chiede quale sia il concetto di sicurezza che emerge dalla Carta costituzionale. Innanzitutto sembra esservi una contrapposizione tra sicurezza in senso soggettivo, relativamente alle citate aspettative del cittadino, e sicurezza in senso oggettivo, intesa come tranquillità pubblica e pacifica convivenza. Inoltre, la sicurezza può essere intesa sia in senso materiale, come ordine pubblico, sia (con tutte le problematiche conseguenti) in senso ideale, come garanzia di condivisione dei principi e dei valori fondanti di una determinata comunità politica. Un'altra possibile classificazione fa riferimento ai rapporti tra sicurezza sul piano interno, garantita dall'autorità di pubblica sicurezza, e sicurezza sul piano esterno, di competenza dell'amministrazione della difesa e delle forze armate. Se tutto ciò è vero, dal primo punto di vista la concezione che si evince dalla Costituzione è quella di una sicurezza in senso oggettivo, non esistendo un vero e proprio "diritto alla sicurezza", nonostante questa concezione sia oramai entrata nel dibattito pubblico. Anche le prime Dichiarazioni e Carte costituzionali liberali, infatti, pur parlando di un diritto alla sicurezza, lo individuavano poi nel complessivo godimento dei singoli diritti che venivano specificamente garantiti. In relazione al secondo aspetto messo in rilievo, la sicurezza emerge tra i compiti affidati agli apparati dello Stato ("autorità di pubblica sicurezza"). Ci si chiede, però, quale sia il ruolo delle strutture amministrative che devono tutelare questo bene: un ruolo conservativo dello *status quo* oppure, basandosi da una lettura congiunta degli artt. 2 e 3 Cost., un ruolo anche promozionale, che non si limita a garantire, per così dire, in negativo i diritti individuali, ma si pone l'obiettivo specifico, in qualche modo in positivo, di promuovere lo sviluppo della persona e della sua dignità. In questo senso, accanto all'ambito della repressione, assumono rilievo diversi interventi sul piano della prevenzione, ad esempio nel campo della salute, della sicurezza sui luoghi di lavoro, della sicurezza ambientale. In questa seconda prospettiva assumono un ruolo fondamentale anche le autonomie regionali e locali. Se, infatti, allo Stato il dettato costituzionale riconosce competenza esclusiva in materia di sicurezza e ordine pubblico, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione dei reati e dei comportamenti più gravemente antisociali, alle Regioni e agli Enti locali spettano non solo compiti di polizia amministrativa, ma anche interventi in molti dei settori prima evocati (assistenza sociale, sicurezza sul lavoro, politiche ambientali e di gestione del territorio). Quest'ultima competenza si collega poi alla terza declinazione del concetto di sicurezza come aspettativa dei cittadini, avendo il Legislatore nazionale

arricchito le possibilità di intervento da parte degli enti locali, in particolare con riferimento al Sindaco tramite il potere di ordinanza, evocando il concetto di sicurezza urbana, e attraverso un rapporto diretto con la Prefettura circa le associazioni di volontari per la sicurezza urbana (le c.d. ronde). Ci si chiede quindi se questa valorizzazione della sicurezza locale rientri nella competenza statale dell'ordine pubblico e sicurezza, o in quella regionale in materia di polizia amministrativa. Il concetto di sicurezza urbana per alcuni fa riferimento al concetto di ordine pubblico e sicurezza limitata al territorio comunale, per altri si riferisce semplicemente alla polizia amministrativa. Per un'altra scuola di pensiero, questo concetto rappresenterebbe invece la previsione di interventi a livello regionale e locale nell'ambito delle singole competenze che spettano a ciascun governo territoriale, e volte a prevenire, sempre nell'ambito delle singole competenze, quelle situazioni che possono oggi mettere in discussione la sicurezza dei diritti, per esempio le politiche sociali o di governo del territorio. Questo dibattito non è solo teorico ed astratto, anche perché la Corte costituzionale (sentenza 196/2009), pur non affrontando se il sindaco nell'uso del potere di ordinanza trovi un limite nelle libertà fondamentali, ha statuito il non esserci nessuna violazione di competenza, in quel caso della Provincia di Bolzano, perché il concetto di sicurezza fa riferimento a prevenzione e repressione dei reati, inquadrando il sindaco come una sorta di *longa manus* del Ministero dell'Interno.

Il Prof. Giupponi, concludendo, ha sottolineato la necessità di una rapida attuazione dell'art. 118.3, il quale prevede che la legge debba individuare forme di coordinamento e collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali in materia di ordine pubblico e sicurezza, anche per raccordare le funzioni del Sindaco come ufficiale governativo con quelle che gli spettano quale organo rappresentativo della comunità locale.

**La polizia locale e le forme di coordinamento in materia di sicurezza** - La relazione del **Prof. Luca Mezzetti** (Università di Bologna) ha innanzitutto individuato nell'art. 118 della Costituzione un indispensabile "ponte" di coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione. Dopo la Riforma del Titolo V, infatti, è la Costituzione stessa che contempla, favorisce e promuove, attraverso la legge statale, forme di coordinamento tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di sicurezza. Il Prof. Mezzetti, in questo senso, ha ricordato come dopo tale revisione costituzionale sicurezza e ordine pubblico non possano più essere considerati beni che riguardano solo il livello statale di governo, bensì più livelli (come anche affermato dalla Corte costituzionale: sentenze 77/1987, 218/1988, 428/2004). Da queste sentenze si evince, inoltre, come sussistano due concetti di ordine pubblico e sicurezza: il primo, in senso stretto, fa riferimento alla protezione dei beni essenziali della persona e della collettività, e viene conseguentemente protetto e tutelato dalle forze di polizia statali; il secondo concetto, ordine pubblico e sicurezza in senso lato, si riferisce al contrario ad altri beni, diversi dai precedenti ma non aventi rilevanza inferiore, che fanno riferimento all'ordinata e civile convivenza in diversi contesti. Per arginare fenomeni che vanno ad intaccare quest'ultimo tipo di beni, e a cui spesso sono collegate serie violazioni delle norme penali (stupefacenti e prostituzione, tra i tanti) non è più possibile immaginare che solo le tradizionali forze di polizia possano agire. In questo modo viene in rilievo il ruolo della polizia locale, un ruolo variegato che tocca senza dubbio funzioni più

tradizionali (come la polizia del traffico o in materia di commercio), ma che, per ragioni di prossimità, fiducia e vicinanza con il territorio ed il cittadino, riesce a gestire in maniera efficace ed effettiva anche l'ordine pubblico in senso lato. Secondo il Prof. Mezzetti, pur essendo la polizia amministrativa materia di competenza legislativa residuale regionale, non può essere escluso che, data la natura estremamente variegata della polizia locale, la quale comprende anche aspetti di competenza esclusiva dello Stato, come armi e munizioni, quest'ultimo possa dettare norme di indirizzo in materia di sicurezza ed polizia locale, come effettivamente sta al momento facendo, per esempio con il progetto di legge AS 760 attualmente in discussione alla prima Commissione del Senato.

**Il potere di ordinanza e il ruolo del Sindaco** - Con la sua relazione il **Prof. Alessandro Lolli** (Università di Bologna), ha voluto descrivere le ragioni alla base della novella dell'art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali, approfondendo poi i poteri ora spettanti al sindaco ed il conseguente nuovo rapporto tra sicurezza urbana, autonomie locali e forze di polizia statali.

Riguardo al primo punto, il Prof. Lolli ha affermato che le ragioni alla base della modifica dell'articolo 54 sono volte a recuperare uno spazio politico a livello locale nel settore della pubblica sicurezza. Secondo il Prof. Lolli, infatti, esiste una generale e diffusa sensazione di mancanza di sicurezza a livello locale e a questo la modifica cerca di dare una risposta. In particolare, come noto, si è voluta potenziare la possibilità di azione in questo campo di un soggetto legittimato democraticamente dalle comunità locali, il Sindaco, avente una natura ben diversa rispetto al Prefetto, organo non elettivo, bensì tecnico. Quest'ampliamento delle competenze in materia di sicurezza a livello locale risulta essere particolarmente rilevante sotto i profili della maggiore democraticità e della miglior possibilità di verifica della gestione sindacale.

Passando al secondo punto riguardante i nuovi poteri di ordinanza del sindaco, per il Prof. Lolli ha sottolineato come il tradizionale potere di intervento relativo all'incolumità pubblica debba essere considerato un potere di tipo residuale, mentre per quanto riguarda la sicurezza urbana (concetto più indefinito e non ridotto solo all'attività di polizia amministrativa) ci si trova di fronte a qualche cosa di sicuramente innovativo. Vista l'attività di vigilanza svolta dal Prefetto sull'attività del sindaco, quest'ultimo sembra oggi essere dotato di una sua autonoma capacità di azione in materia di pubblica sicurezza. Il Prof. Lolli, però, ha evidenziato come questo nuovo ambito di esercizio del potere sindacale di ordinanza possa sicuramente andare ad interferire con la sfera delle libertà della persona, senza comunque poter derogare alla legislazione nazionale, non essendo queste ordinanze in via generale sempre assimilabili a quelle contingibili e urgenti. Con la modifica dell'art. 54 Testo Unico degli Enti Locali si è dunque ampliato lo spazio di intervento del sindaco, e si è dato un fondamento giuridico ad ordinanze che, in tempi recenti, sono balzate agli onori della cronaca come, ad esempio, quelle sui lavavetri o in materia di prostituzione; il concetto di sicurezza urbana, infatti, risulta contiguo al concetto di allarme sociale su un determinato territorio.

L'ultimo punto toccato dal Prof. Lolli è stato quello del coordinamento tra nuovi poteri del sindaco e poteri spettanti al Prefetto, autorità preposta a livello locale alla pubblica sicurezza. Secondo il Prof. Lolli, nella legislazione sono presenti sia punti molto chiari che spiegano e regolano tali rapporti, sia



punti lasciati del tutto irrisolti. È certamente chiaro che il Prefetto compie attività di vigilanza, di esecuzione e consultiva nei confronti del sindaco. Inoltre il Prefetto può, con assenso del Ministro, intervenire in maniera attiva, sostituendosi al Sindaco nella sua attività di pubblica sicurezza. Non è al contrario chiaro il rapporto tra Prefetto e Sindaco. Non può assimilarsi ad un rapporto di subordinazione, esistente solo tra Ministro dell'Interno e Sindaco, e non esiste un generale sistema di coordinamento tra i due organi i quali possiedono poteri concorrenti in materia di pubblica sicurezza. Il Prof. Lolli si è quindi interrogato sull'esistenza di un eventuale potere di annullamento delle nuove ordinanze sindacali in capo al Prefetto senza il previo assenso del Ministro. Secondo una sentenza del Consiglio di Stato (3076/2008), emessa tuttavia prima della modifica al Testo Unico degli Enti Locali, questo potere esiste, ma non è chiaro se lo stesso persista tuttora, dopo la modifica legislativa.

**La sicurezza urbana e le politiche sul territorio** - Dopo la relazione del Prof. Lolli ha preso la parola il **Prof. Marzio Barbagli** (Università di Bologna), che ha impostato la sua relazione su due questioni principali: la prima, relativa al sostrato sociale che ha portato alle novità legislative introdotte dal c.d. pacchetto sicurezza; la seconda, riguardante l'effettiva rispondenza tra le modifiche introdotte e i fini perseguiti dalla legge. Quanto al primo profilo, il Prof. Barbagli ha sottolineato come le novità legislative rispondano ad un effettivo allarme tra i cittadini. Da uno studio empirico sulle lettere dei cittadini inviati al proprio sindaco, eseguito dall'Istituto Cattaneo nel corso di 8 anni dal 1990 al 1998 (e in un periodo, quindi, in buona parte successivo alle riforme elettorali che hanno riguardato l'elezione diretta del sindaco), emerge come i cittadini denunciassero il luogo e le condizioni in cui si viveva per chiedere l'auto al sindaco. Perché sono aumentate queste richieste di sicurezza? Parte della dottrina individua queste richieste come una sorta di paura, di panico morale, non realmente rispondente ad una oggettiva situazione di pericolo. Questa ipotesi è in parte confermata dai dati: la domanda di sicurezza crescente corrisponde ad un calo sensibile di alcuni reati (ad es. omicidi e furti d'auto). Senonché, altri reati sono aumentati (rapine e borseggi) mentre, come è stato dimostrato, sul senso di sicurezza dei cittadini non influisce solo la commissione di specifici reati ma anche il c.d. degrado, da intendere come violazione di tutte quelle norme di convivenza seguite dai cittadini nella vita degli spazi pubblici. Questa domanda di sicurezza vede come destinatario non il prefetto o il questore quanto il sindaco. Probabilmente perché dalla l. 81/1993 il sindaco ricopre agli occhi dei cittadini il nuovo ruolo di rappresentanza generale della collettività locale. In tal senso, i sindaci sono sempre più sotto la pressione dell'opinione pubblica. Quanto alla seconda questione di cui si accennava sopra, è difficile che queste norme stabilite dal legislatore riescano a rispondere alle citate istanze di sicurezza. In effetti, il problema verte piuttosto sull'efficienza delle forze dell'ordine, che spesso non viene analizzato a sufficienza. E' molto difficile chiedersi quanto esse siano efficienti, perché vi è una sorta di timore reverenziale nei confronti delle forze dell'ordine. Ciò che si sa, per adesso, è che quanto meno in relazione alla distribuzione territoriale, vi sono forti sprechi e inefficienze. Il grande problema che si pone e che non è stato risolto dalla legge è quindi sicuramente il coordinamento tra le forze di polizia statali e locali, che dovrebbe portare ad una migliore risposta alle istanze securitarie.

Alla relazione del prof. Barbagli hanno fatto seguito una serie di interventi programmati. In particolare, la **Dott.ssa Moira Rotondo** (Anci Nazionale), che ha contribuito a curare le due pubblicazioni di Anci-Cittalia sulle ordinanze dei sindaci e la sicurezza urbana, ha sottolineato come la maggioranza delle ordinanze non abbiano abusato dei nuovi poteri attribuiti dalla legge, essendosi in particolare rivolte al contrasto della prostituzione e dell'abuso di sostanze alcoliche. I sindaci hanno richiesto poteri di ordinanza *extra ordinem*, ma la responsabilità dei singoli provvedimenti grava sulle singole amministrazioni comunali. Molto spesso, peraltro, l'oggetto dell'ordinanza rinvia a questioni e problemi che dovrebbero essere regolati da una legislazione nazionale uniforme, la quale garantirebbe le necessarie forme di programmazione generale. In conclusione, la Dott.ssa Rotondo ha invitato a non sottovalutare l'importanza del fenomeno della c.d. sicurezza percepita che, d'altro canto, richiama proprio un intervento diffuso in relazione alle singole realtà da parte delle autorità politiche locali.

Dopo la dott.ssa Rotondo è stata la volta del **Dott. Michele Belletti** (Università di Bologna) che si è soffermato sul ricorso del Governo sulla legge sulla sicurezza della regione Friuli-Venezia Giulia. Secondo il Dott. Belletti, infatti, appaiono particolarmente significativi alcuni passaggi del ricorso. In primo luogo, viene presa in considerazione la legge 65/1986 (adottata in un contesto normativo differente, vigente una competenza concorrente in materia di polizia amministrativa locale). Vi è un passaggio, infatti, che sembra mettere sullo stesso piano comuni e regioni, soggetti che invece devono essere tenuti ben distinti, non potendo essere equiparati soggetti titolari di competenze legislative con enti titolari di funzioni amministrative proprie o conferite. In ogni caso, la distribuzione della competenza legislativa in materia di sicurezza va risolta attraverso l'individuazione del tipo di competenza istituita dall'art. 117 II c. lett. h), che secondo il dott. Belletti è in *re ipsa* perché discende dal dato letterale della disposizione (competenza esclusiva statale e competenza residuale della regione). Il dato letterale è confermato dalla sent. n. 407/2002, che ha affermato che dell'ordine pubblico deve essere data una interpretazione restrittiva da valutarsi, secondo il Dott. Belletti, come necessario intervento della regione in via solo sussidiaria. Viceversa, nella recente sent. n. 196/2009 la Corte ha valorizzato un'allocatione della competenza legislativa attraverso l'utilizzo del criterio della prevalenza, in base al quale una materia di competenza statale prevale sempre su una competenza regionale.

E' quindi intervenuto il **Dott. Alvisè Sbraccia** (Università di Bologna), secondo il quale il problema delle ordinanze sindacali si colloca nell'orizzonte della sicurezza percepita, all'interno di quel fenomeno di panico morale cui accennava anche il Prof. Barbagli. Molte delle ordinanze (tossicodipendenti, lavavetri, clandestini) hanno in realtà a che fare con fasce della popolazione che si collocano ai margini del contesto sociale. In tal senso si colloca l'esperienza della padovana Via Anelli, area segregata dove si manifestavano episodi legati ad esperienze criminali (soprattutto spaccio). Sul posto è stata compiuta una ricerca di tipo etnografico. In quel contesto esiste un rapporto tra la produzione di retoriche di panico morale e l'operatività delle forze dell'ordine. Intorno a Via Anelli, infatti, entrambi gli schieramenti politici (centro-destra e centro-sinistra) hanno costruito nel corso di un quindicennio forme di allarme sociale, catalizzando la scena mediatica, evidenziando

l'esistenza di forza lavoro dequalificata attorno a cui si sviluppava uno dei più importanti circuiti di spaccio cittadini di sostanze stupefacenti. Per quindici anni quest'area è stata mantenuta in un regime di assoluta trasparenza rispetto a quello che avveniva all'interno. Rispetto a ciò le strategie concordate dalle forze dell'ordine sono di due tipi. Innanzitutto, una forma di presidio del territorio che riesce ad interrompere le operazioni di spaccio per un breve periodo. In secondo luogo, accanto al presidio del territorio, la strategia operativa è quella ricorrente degli arresti nonché dei sequestri, peraltro poco rilevanti. In tale contesto, le ordinanze rischiano quindi di essere strumentali alla costruzione di politiche culturalmente discriminatorie che vogliono avere un determinato impatto comunicativo.

Successivamente al Dott. Sbraccia ha preso la parola la **Dott.ssa Chiara Camposilvan** (Università di Bologna), che ha illustrato le problematiche connesse alla direttiva del Ministro dell'interno sulle manifestazioni nei centri urbani e nelle aree urbane sensibili. La direttiva invita i prefetti, di intesa con i sindaci, a sottrarre alle manifestazioni determinate categorie di luoghi. È una direttiva di portata generale, indipendentemente dall'individuazione di cause concrete che legittimino la proibizione delle manifestazioni, ponendo così problemi di compatibilità con l'art. 17 Cost. che limita la possibilità di tenere riunioni in luogo pubblico solo in relazione a comprovati motivi di incolumità e sicurezza pubblica, cioè in base ad una valutazione caso per caso delle situazioni concrete. In via generale, secondo tale direttiva le riunioni non possono avvenire in aree sensibili, cioè nelle aree a forte rilievo simbolico o religioso, come i luoghi di culto o i luoghi di grande afflusso. In questo modo, con il riferimento al rilievo simbolico dei luoghi, l'attenzione sembra però spostarsi da un'accezione di ordine pubblico in senso materiale ad un'accezione quasi ideale, volta a conservare l'integrità in sé e per sé dei valori della collettività. Alla direttiva hanno fatto seguito diverse ordinanze prefettizie che, da una prima analisi, sembrano in via generale aver sostanzialmente invertito il rapporto tra regola ed eccezione previsto dall'art. 17 Cost., e su cui si è innestato un contenzioso amministrativo di grande interesse (come nel caso bolognese).

Alla Dott.ssa Camposilvan ha fatto seguito il **Dott. Corrado Caruso** (Università di Bologna), che si è invece concentrato sui ricorsi in via principale presentati da Toscana, Emilia Romagna ed Umbria nei confronti della legge n. 94/2009 nella parte in cui istituisce le associazioni di osservatori volontari per la sicurezza pubblica (le c.d. ronde). Ad essi, come noto, sono stati successivamente affiancati anche due ricorsi per conflitto di attribuzione presentati da Toscana ed Emilia-Romagna nei confronti del relativo decreto ministeriale di attuazione. La legge in questione, come noto, riconosce al sindaco la possibilità di avvalersi dell'ausilio di queste associazioni (confermando così il ruolo del vertice dell'ente locale nella gestione delle politiche della sicurezza), che hanno il compito di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. Secondo la legge, l'istituzione di queste associazioni deve avvenire gratuitamente, senza oneri per lo Stato. Esse devono poi essere iscritte in un apposito registro tenuto e monitorato dal Prefetto. Il d.m. di attuazione specifica il fine delle associazioni, che devono svolgere attività di volontariato con finalità sociali, e definisce un ulteriore divieto: le associazioni di volontari non devono essere espressione di partiti

politici. Quest'ultima è una precisazione importante, che serve ad alleggerire il disposto legislativo dai dubbi di costituzionalità provenienti dall'art. 18 ult. c. Cost., che vieta le associazioni militari che perseguano scopi politici. I ricorsi in via principale presentati dalle regioni fanno riferimento ad una nozione restrittiva di ordine pubblico di cui all'art. 117 II c. lett h): proprio perché l'ordine pubblico può essere inteso solo come attività di prevenzione e di repressione dei reati, la sicurezza urbana dovrebbe ritenersi, secondo le ricorrenti, al di fuori della sfera di competenza statale. Secondo la regione Toscana in particolare, la legge statale invaderebbe l'ambito della polizia locale espressamente riservato alle regioni dall'art. 117 Cost II c. lett h), nonché la materia di competenza residuale in materia di politiche sociali; la regione Emilia-Romagna sostiene invece apertamente che l'intera materia sicurezza urbana sarebbe materia di competenza concorrente. Altro vizio invocato per argomentare l'illegittimità della normativa è la mancata attivazione delle necessarie forme di coordinamento in materia di ordine pubblico, previste dall'art. 118.3 Cost. Interessante si rivela, in particolare, l'argomentazione della regione Emilia-Romagna, secondo la quale tale disposizione non avrebbe carattere facoltizzante ma imperativo, per cui tutte le leggi che intervengano in materia di ordine pubblico e non coinvolgano in una prospettiva di leale collaborazione gli enti regionali sarebbero da considerarsi illegittime. Quest'ultimo pare essere un profilo particolarmente delicato: infatti la l. 94/2009 sembra aver sostanzialmente escluso le regioni nella gestione integrata delle politiche della sicurezza, facendo venire meno il loro ruolo di programmazione di implementazione di interessi costituzionali sui territori regionali.

L'intervento del Dott. Caruso ha chiuso il giro degli interventi programmati ed ha lasciato spazio alle conclusioni del **Prof. Giuseppe Caia** (Università di Bologna) che ha subito richiamato la relazione del prof. Barbagli per sottolineare come l'ordinamento giuridico non sia solo un sistema di norme, ma sia costituito da almeno tre elementi: una collettività, un insieme di norme, e un'organizzazione pubblica. C'è dunque la necessità che l'insieme di norme risponda alle esigenze della collettività, che pure non devono consistere in mere pulsioni egoistiche. Il prof. Caia ha ricordato come abbia fatto parte di un gruppo di supporto creato per svolgere un'indagine conoscitiva richiesta nella scorsa legislatura dall'allora Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera, on. Violante. In quell'occasione è emerso come ogni rappresentante delle diverse istituzioni coinvolte esponesse i problemi e le difficoltà in relazione alle proprie competenze, rendendo chiaro come la questione chiave attenga al coordinamento non solo tra i diversi enti territoriali, ma anche tra i diversi corpi dello stato preposti a garanzia della sicurezza pubblica. Grande importanza in tal senso ricopre quindi l'art. 118 c. 3 Cost., che non rappresenta una norma meramente programmatica ma un vincolo immediatamente precettivo nei confronti del legislatore, che deve intervenire rispettando i principi (di cui al I comma) di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. In tal senso, dovrà chiedersi se, rispetto alla distribuzione delle competenze e delle funzioni, l'attuale assetto legislativo sia adeguato, anche con riferimento al principio di eguaglianza. D'altronde il concetto di sicurezza pubblica è un concetto molto complesso che sottintende molte sfaccettature: l'approccio unificante viene da una norma che non è spesso ricordata ma è molto importante, sintesi di quanto detto dalla Corte



costituzionale in un ventennio di giurisprudenza costituzionale. Tale norma è contenuta nel pacchetto Bassanini (c.d. terza regionalizzazione), e distingue l'ordine pubblico e la sicurezza dalla polizia locale. Solo la prima materia, infatti, concerne quelle misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza della comunità nazionale. Il valore dell'ordine pubblico è insuscettibile di frazionamento territoriale, ed è un valore unitario. L'ordine pubblico è un valore oggettivo e non soggettivo (e, quindi, che può essere mutato dal Governo in carica), un ordine pubblico materiale che deve essere al riparo dalle diverse volontà politiche. Vi può essere un coinvolgimento di altri enti territoriali a patto che non si introduca una nozione variegata, differente da regione a regione. In tal senso, la sicurezza urbana non è un concetto diverso dall'ordine pubblico, ma è un concetto che rientra nella nozione unitaria di sicurezza pubblica. Coerentemente con tale approccio, anche la sussidiarietà orizzontale in tale materia vorrebbe dire scardinare il ruolo dello stato nell'attuazione dei suoi fini fondamentali. Anche i poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica (ora arricchiti dalla novella dell'art. 54 Tuel), vanno letti in questa prospettiva: il sindaco, infatti, è autorità locale di pubblica sicurezza già dalla legge 121/1981 almeno nei comuni non capoluogo. L'art. 54 Tuel estende a tutti i sindaci tale qualifica. Tutto si giocherà nella capacità di coordinamento con il prefetto e gli altri enti territoriali: non un coordinamento nominalistico (come nel comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, ove la pluralità degli organi rappresentati rende impossibile un effettivo coordinamento), ma un coordinamento costante, anche al di fuori di questi organi collegiali. La chiave di coordinamento è già insita nel 118 c. III Cost. e nella nozione di ordine pubblico come valore nazionale che vede le autonomie soggetti necessari alla sua attuazione: d'altronde l'ordine pubblico, per la sua pertinenza a tutti i momenti della vita civile, deve vedere il coinvolgimento delle autonomie locali non nel senso di attribuire determinati poteri solo al sindaco, quanto di accogliere la partecipazione degli enti territoriali potenzialmente interessati alla sua implementazione.

### **Ore 15.00 - II Sessione - Interventi alla Tavola rotonda**

Ad aprire la tavola rotonda è stata la **Dott.ssa Rossella Selmini**, (Responsabile per le politiche della sicurezza della Regione Emilia-Romagna), la quale ha parlato delle politiche locali e nazionali di sicurezza urbana come di un incontro mancato. La relattrice ha sottolineato come, a suo modo di vedere, in questo dibattito la posta in gioco non sia esattamente la sicurezza dei cittadini, bensì gli equilibri di potere tra il governo centrale e i governi locali. Della sicurezza urbana, infatti, ognuno oggi sembra dare la definizione che preferisce, così come è ardua la definizione di cosa siano le politiche di sicurezza urbana. Di sicuro, il concetto è di origine sociologica e solo recentemente ne troviamo una definizione giuridica nel decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008, che specifica l'ambito entro cui i sindaci possono esercitare i loro poteri di ordinanza. Ciò che vuole caratterizzare la sicurezza urbana come concetto nuovo rispetto a quelli tradizionali di sicurezza pubblica e ordine pubblico è, in primo luogo, l'area in cui i fenomeni si manifestano: il locale, appunto, o l' "urbano", con riferimento

alla città. Si intende, tuttavia, con ciò anche alludere agli attori istituzionali che per primi si trovano a fronteggiare questi problemi nella loro manifestazione quotidiana, cioè gli amministratori delle città.

La Dott.ssa Selmini ha ricordato come le politiche di sicurezza urbana si siano sviluppate in Italia a metà degli anni '90, con qualche anno di ritardo rispetto ad altri contesti europei; come noto, sono stati i governi regionali che per primi hanno colto l'emergere dei temi della sicurezza urbana come un insieme di fenomeni rispetto ai quali le politiche locali, rivisitate e orientate alla produzione di sicurezza, potevano dare una risposta. L'esempio più noto è sicuramente quello della Regione Emilia-Romagna, che dal 1994 ha inserito le "Politiche di sicurezza" tra le proprie aree di programmazione e di intervento, presto seguita da altre Regioni. I governi regionali e le città hanno subito colto gli aspetti peculiari che andavano caratterizzando i fenomeni della criminalità nel contesto locale, e hanno ritenuto di poter elaborare delle risposte che si basavano su un nuovo filone di politiche definite, a torto o a ragione, come politiche di sicurezza. Politiche basate su un'architettura al cui centro stanno programmi regionali di coordinamento e di sostegno economico a interventi locali, realizzati attraverso leggi regionali e attività amministrative. Le Regioni, insomma, come "cuscinetto", tra uno Stato-nazione troppo grande e città troppo piccole per affrontare i problemi che la globalizzazione scarica su di esse.

Se nella seconda metà degli anni '90 i Comuni e le Regioni faticavano a trovare forme di collaborazione con i governi nazionali, dall'inizio del 2000 si intravedono i primi segnali di disponibilità, attraverso gli strumenti degli accordi e dei contratti per la sicurezza. Si sviluppa un tentativo di cooperazione istituzionale che rimane però ad un livello formale e astratto e sembra esprimere assai più la preoccupazione di riconfermare confini e responsabilità tradizionali che quella di trovare reali forme di coordinamento in un mondo mutevole. La sicurezza urbana, o locale che si voglia, è parte della sicurezza e dell'ordine pubblico, ed è il Ministero dell'Interno che determina priorità e ambiti di intervento, in concorrenza, soprattutto, con le Regioni. Il nuovo potere di ordinanza dei sindaci è un esempio chiaro di centralizzazione. Priorità e ambiti sono decisi dal centro e i sindaci agiscono come "ufficiali di governo", non come eletti e rappresentanti della comunità. In conclusione, la fase che stiamo vivendo oggi in questo paese è solo una delle alterne vicende del conflitto – post moderno – tra gli stati nazionali e i poteri locali. Conflitto in cui i primi, vittime di una crisi profonda a diversi livelli, cercano tuttavia di rilegittimarsi agli occhi dei cittadini riportando al centro la loro capacità di controllare il crimine. Le Regioni, almeno quella buona parte che aveva sviluppato programmi a lungo termine sulla sicurezza, rischiano quindi sovrapposizioni e conflitti con gli altri attori in campo.

Successivamente è intervenuto il **Dott. Gabriele Ferrari** (Assessore della provincia di Parma e rappresentante UPI Emilia-Romagna), il quale ha precisato che intendere la sicurezza semplicemente come "ordine pubblico" potrebbe portare al rischio di affrontare il problema dalla sua fine e non dal suo inizio. La sicurezza, infatti, deve essere inserita nel concetto più ampio delle tutele per il cittadino, di cui l'ordine pubblico è parte importante ma non completa declinazione. La logica praticata dal governo nazionale, ad esempio in relazione alla c.d. militarizzazione delle strade, fatte presidiare da personale dell'esercito addestrato e pagato per ben altre funzioni che non siano la tutela

e la salvaguardia dell'ordine pubblico, contribuisce a rafforzare un concetto errato di ordine pubblico, senza per altro garantire maggior sicurezza. In verità una comunità sicura non è quella dove si fa grande sfoggio di strumenti di repressione, ma quella dove l'assunzione collettiva di responsabilità e la condivisione di valori comuni porta ciascun individuo a svolgere un ruolo forte di cittadinanza attiva. In questo senso, secondo il Dott. Ferrari il ruolo del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica presieduto dal prefetto e di cui fanno parte oltre al questore del comandante provinciale dei carabinieri, il comandante della guardia di finanza, il presidente della provincia e il sindaco del comune capoluogo - che, secondo il relatore, in questi anni ha dato buoni risultati - può essere ulteriormente valorizzato con l'affiancamento di un gruppo tecnico, coordinato da un delegato del prefetto, al quale oltre ai delegati di questore, comandante dei carabinieri e comandante della finanza partecipino il comandante della polizia provinciale e il comandante della polizia della città capoluogo. Una buona funzionalità dell'organo politico consentirebbe infatti di avere un monitoraggio costante e condiviso del territorio, delle azioni intraprese e ovviamente delle criticità da affrontare. L'assessore ha accennato ad una sua esperienza diretta, avuta a Parma, dove nel 2002 è stato costituito il primo centro unificato d'Italia di Protezione Civile, portando, in un'unica sede, gli assessorati comunali e provinciali di genere, d'intesa con la Regione Emilia Romagna, e allocando in esso il coordinamento delle associazioni di volontariato della protezione civile. Ha preso così corpo e vita la "cittadella della sicurezza" portando nella stessa struttura anche la sede della polizia municipale, della polizia provinciale e del 118 "Parma Soccorso". Il progetto prevede di avere una sola sala operativa, facente capo a un unico centralino che risponda a un unico numero di emergenza. Ad avviso del relatore, la costituzione di quest'organo unificato rientrerebbe pienamente nel progetto portato avanti negli ultimi anni dagli enti locali, dove attraverso l'utilizzo delle telecamere, si è cercato di rimediare a questa esigenza di maggiore sicurezza. Le telecamere, strumento utilissimo, diventano inutile spesa pubblica laddove non vi sia poi chi le controlla e le monitorizza costantemente. Si potrebbe così pensare di creare un gruppo tecnico facente capo al Prefetto che vede nella polizia provinciale un ottimo coordinatore di tutte le forze di polizia. Infine, nel miglioramento della funzionalità delle cose, non si può non parlare di attività formativa integrata. Non più formazione a pioggia per sedi separate, ma mirata e nel pieno rispetto delle competenze di ciascuno, creando così competenze sempre più forti e adeguate ma che sappiano rispondere e agire nel rispetto delle competenze altrui.

A seguire è intervenuto l'**Avv. Gianluca Dradi** (Assessore alla sicurezza del Comune di Ravenna), che ha dedicato il suo intervento al rapporto tra politiche della sicurezza e autonomie locali. Secondo l'assessore, gli amministratori del territorio sono ben consapevoli che la "questione sicurezza" è complessa e dipendente da una pluralità di fattori, che non costituiscono necessariamente illeciti penali, ma forniscono ai cittadini l'immagine di un indebolimento dell'ordine e della capacità di controllo istituzionale. Il senso di insicurezza dipende infatti anche dalla percezione che giunge ai cittadini di tali fenomeni; e la percezione di insicurezza è legata al senso di fiducia nelle istituzioni ed alla solidità e ricchezza dei legami comunitari. Infine, la "questione sicurezza" dipende anche da come vengono vissuti i cambiamenti

nella morfologia sociale e demografica delle nostre città. In tal senso, l'Avv. Dradi ha sottolineato come per quella componente del "fenomeno sicurezza" che trae origine dallo *stress* culturale debbano essere messe in campo politiche di inclusione e mediazione sociale, o interventi di contrasto alla solitudine degli anziani. Viceversa per la componente che trae origine da una sovra percezione dell'insicurezza, si debba cercare una risposta attraverso l'assistenza alle vittime di reati, la diffusione della videosorveglianza, una maggiore e più visibile presenza sul territorio degli agenti della polizia municipale. Infine, per la componente dovuta all'andamento dei fenomeni criminosi, la risposta è soprattutto quella di potenziare il controllo del territorio attraverso un maggior coordinamento tra tutte le forze dell'ordine.

Il comune di Ravenna adotta una prospettiva integrata di sicurezza che coinvolge l'assessorato ai servizi sociali, alle politiche giovanili, al volontariato, allo sport e persino all'urbanistica. Così, ad esempio, se si pone un problema di conflitto tra residenti e giovani, per gli schiamazzi notturni o gli atti di vandalismo, la risposta istituzionale è quella da un lato di promuovere occasioni positive di aggregazione, dall'altro di contrastare gli eccessi. Se il problema, sempre per esemplificare, è il conflitto legato ai luoghi di aggregazione degli stranieri, la risposta è nel binomio "accoglienza e legalità", che in concreto vuol dire impegno per servizi dedicati (sportello immigrati), rispetto del diritto all'identità religiosa (disponibilità ad autorizzare la creazione di una moschea), valorizzazione dei diritti di cittadinanza (istituzione dei consiglieri aggiunti nelle Circoscrizioni e in Consiglio Comunale), ma anche rispetto delle regole (ad esempio degli orari di chiusura degli empori) o interventi volti a contenere forme di aggregazione molesta (mediazione di comunità, ordinanze restrittive di attività).

In tal senso lo strumento dell'ordinanza appare uno strumento utile a soddisfare la richiesta di sicurezza diffusa e partecipata, avanzata da diversi anni dal sistema delle autonomie locali. Le ordinanze, infatti, sono strumenti flessibili, adattabili a circostanze diverse e particolari, tendenzialmente temporanee, perché il presupposto legittimante del potere resta pur sempre quello dell'esistenza di "gravi pericoli" per la sicurezza, al venir meno dei quali, pertanto, l'ordinanza non ha più ragion d'essere.

L'ultimo aspetto da affrontare è quello del coordinamento interistituzionale. Il relatore ha sottolineato come il nuovo potere d'ordinanza rappresenti, nei fatti, il tendenziale superamento della verticalità gerarchica in materia di sicurezza, introducendo un principio di orizzontalità cooperativa tra Sindaco e Prefetto. Tuttavia, si sente il bisogno di un intervento normativo più preciso e puntuale nel disciplinare questa concertazione e soprattutto si avverte sul territorio la necessità di una maggior integrazione operativa con le altre forze dell'ordine.

Di seguito è intervenuto il **Dott. Roberto Reggi** (Sindaco di Piacenza, rappresentante ANCI Emilia-Romagna), che ha precisato come i sindaci in Italia, da oltre quindici anni, agiscano quali rappresentanti eletti delle loro comunità. Ciò attribuisce loro un profilo ed un rilievo istituzionale tali da non poter essere riassorbiti - in nessun caso - nell'area di responsabilità di un funzionario, per quanto autorevole, dello Stato. Il primo dovere degli amministratori locali è quello di garantire un ambiente urbano sicuro ai propri cittadini. Tale dovere primario non discende da un'investitura dall'alto così come accade invece per il Prefetto. Da tale presupposto emerge la centralità delle politiche locali e del ruolo del sindaco nelle politiche di sicurezza, dove



questi agisce come rappresentante dei cittadini, eletto democraticamente, e non in quella di ufficiale del governo. L'atto tipico del Sindaco-ufficiale del Governo è l'ordinanza, ex art. 54 TUEL. La disposizione definisce la sicurezza urbana quale "bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale" (Decreto 5 agosto 2008 del Ministero dell'Interno). È opinione del relatore che il contenuto delle politiche di sicurezza sia stato ridotto troppo semplicisticamente a questioni di carattere amministrativo.

Secondo il Dott. Reggi, infatti, sul fronte delle scelte politiche manca ancora, da parte del governo, un progetto coerente che agisca sul terreno delle riforme e della prevenzione sociale e che contemperì l'inasprimento delle misure. Tutti i recenti interventi del governo evidenziano con chiarezza: un ridimensionamento del ruolo delle Regioni, della centralità delle città e degli enti locali; la sottovalutazione del ruolo delle polizie locali e la loro crescente subordinazione all'ambito di controllo del Prefetto; la sovrapposizione di alcune norme governative con i poteri delle Regioni; il tentativo di istituire un controllo pieno del governo centrale del ruolo dei Sindaci in materia di sicurezza. Secondo il relatore, rapporto tra autonomie locali e governo nazionale debba essere improntato ad uno spirito di collaborazione reale, leale e paritaria. È, dunque, necessario che il Parlamento approvi quanto prima la Legge di riforma della Polizia locale, in particolare assumendo quale fonte privilegiata i ddl Saia e Barbolini, attualmente in discussione alla prima Commissione del Senato. Tale riforma riveste un'importanza fondamentale nell'ambito e con riferimento alle politiche complessive legate al tema della sicurezza urbana. Sindaco e Polizia locale rappresentano i punti di riferimento fondamentali per i cittadini in tema di sicurezza urbana.

Il Dott. Reggi, infine, ha ricordato come la criminalità e il disordine urbano siano fenomeni che coinvolgono problemi complessi. In tal senso sarebbe da respingere ogni approccio alla criminalità che sia ispirato soltanto a semplificazioni demagogiche, che enfatizzi la paura della criminalità, che offra risposte solo simboliche o virtuali, che alteri pesantemente la struttura del nostro codice penale nonché il profilo e l'equilibrio delle competenze istituzionali. Le direzioni cui l'azione dovrebbe tendere sono dunque: "integrazione", "centralità delle città", "prevenzione sociale" e "contrattualizzazione" delle politiche di sicurezza.

È intervenuto quindi il **Dott. Nicola Gallo** (Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato), il quale ha portato la sua esperienza in materia di gestione coordinata delle politiche della sicurezza in occasione di manifestazioni sportive. Lo svolgimento di manifestazioni sportive, infatti, è regolato da diverse disposizioni normative succedutesi nel corso degli ultimi anni e mette in luce un'attenzione particolare ed una ricerca continua verso un approccio interdisciplinare e partecipato alla gestione dei servizi di sicurezza sul territorio. Tali manifestazioni, come noto, sono spesso caratterizzate da una forte contrapposizione che trascende lo spirito sportivo e rappresentano il vero "terreno di prova" delle nuove strategie in tema di sicurezza perché presentano una serie di sfaccettature nelle quali entrano in gioco istanze sociali e individuali, bisogni di appartenenza e di identità dei gruppi, interessi economici delle società, esigenze di affiliazione e di valorizzazione,

rivendicazioni politiche e ideologiche, espressioni individuali e collettive. Il controllo di tutto ciò richiede un costante impegno delle Istituzioni che sono chiamate a soddisfare una domanda sempre più qualificata di sicurezza, possibilmente sganciata da rimedi e risposte estemporanee destinate a calmare l'opinione pubblica profondamente turbata dalle scene di violenza.

Secondo il Dott. Gallo particolare importanza, in questo senso, è da assegnare alla prevenzione e gestione degli episodi di violenza negli stadi. In questi anni, infatti, è stato intrapreso un percorso virtuoso che colloca oggi - come testimoniano i dati in maniera oggettiva - al minimo storico i deprecabili episodi di violenza in occasione di competizioni calcistiche. Ma non si può dimenticare che fino a qualche anno fa le Istituzioni governative e sportive hanno dovuto prendere atto di una situazione ormai non più tollerabile. Di fronte a questa situazione di vera e propria emergenza, per le strategie legate alla sicurezza degli eventi sportivi si è imboccata una strada più rigorosa spostando l'attenzione da una prospettiva di tipo emergenziale e repressiva, che oltre il breve termine della sua applicazione può risultare inutile e persino vessatoria, ad una prospettiva di pianificazione di regole e norme in ordine agli aspetti strutturali ed organizzativi. Una strategia tesa a raccogliere il più ampio consenso da parte di tutti gli attori non istituzionali, che ha privilegiato la riflessione comune e la condivisione degli interventi, al fine di ridisegnare gli spazi all'interno degli stadi, modificarne gli equilibri e restituirli, migliorandoli, ai legittimi proprietari: i veri tifosi e le famiglie.

In chiave di estrema sintesi, il modulo organizzativo adottato si basa su di una visione organica dei servizi che vede la funzione pubblica, svolta dalle Forze di Polizia, integrata dall'attività di altri enti/società e di diverse figure professionali. Secondo il relatore, il processo di revisione strutturale e organizzativa della gestione degli eventi sportivi ha permesso di avere stadi più sicuri, dove è raro vedere poliziotti schierati a bordo campo o sugli spalti, sostituiti dagli *steward* che dal 1° marzo 2007 stanno operando negli impianti italiani con risultati apprezzabili, sebbene ancora da migliorare. E questo anche grazie al prezioso contributo delle società sportive e delle rispettive Leghe che, con apprezzabile sensibilità, hanno condiviso ed attuato le nuove strategie e sposato l'esigenza di una *governance* ispirata ai principi della "inclusività" delle responsabilità e del rispetto delle regole.

Nella realizzazione del nuovo modulo organizzativo assume, infatti, un ruolo centrale l'azione di coordinamento delle strategie di intervento e soluzione delle problematiche, sia a livello centrale sia a livello locale con un centro di comando deputato alla gestione sul posto. Tra le novità del nuovo impianto organizzativo, secondo il relatore, assume particolare importanza la creazione del G.O.S. - *Gruppo Operativo Sicurezza* che rappresenta il centro per la gestione della sicurezza della manifestazione ed opera permanentemente presso ogni impianto sportivo. E' presieduto da un Funzionario di Polizia nominato dal Questore e ne fanno parte, nell'ottica di una gestione integrata e partecipata, i funzionari dei Vigili del fuoco, del Servizio sanitario, della Polizia municipale, il Delegato per la sicurezza, il Responsabile del pronto intervento strutturale ed impiantistico. Il giorno della manifestazione ricomprende necessariamente al suo interno anche il Dirigente dei servizi di ordine pubblico (Dirigente o Funzionario della Polizia di Stato), indicato nominativamente nell'ordinanza di servizio del Questore. Il G.O.S. coordina a livello interforze la sicurezza della manifestazione e vigila sull'attività svolta

dagli *steward*, garantendo il mantenimento delle condizioni di funzionalità dell'impianto per gli aspetti di *safety* e di *security*, rappresentando quindi uno snodo fondamentale nella gestione della sicurezza negli stadi, esempio di sicurezza partecipata.

L'intervento conclusivo del **Prof. Luciano Vandelli** (Università di Bologna) si è infine concentrato sui profili di coordinamento e di integrazione tra Stato e autonomie implicati dall'introduzione del concetto di sicurezza urbana. Secondo il Prof. Vandelli, infatti, la tematica in questione presenta molteplici valenze, sfaccettature, implicazioni, anche e particolarmente sul piano giuridico. Recentemente, come noto, la sicurezza ha trovato una schematica articolazione di competenze nella Carta costituzionale grazie alla riforma del 2001, ove si delinea un riparto di funzioni che, pur riservando allo Stato il nucleo di attività essenzialmente riconducibile all'ambito dell'ordine pubblico, apre ad un riconoscimento di ruoli da parte delle autonomie. In sintesi, il disegno costituzionale certamente si basa su una riserva alla legislazione dello Stato, in via esclusiva, della materia ordine pubblico e sicurezza (art.117, secondo comma, lett. h), inserendola tuttavia in un contesto che lascia alle autonomie ampi spazi. La materia riservata alla competenza statale, e nella quale l'attribuzione in via esclusiva consente dunque allo Stato di dettare una disciplina anche di dettaglio, si riferisce alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico (C. cost. n. 218 del 1988). Tuttavia non va trascurato che, tra le competenze legislative delle regioni, sono numerose e rilevanti quelle che incidono variamente sul contesto in cui si sviluppano le insicurezze e gli stessi fenomeni criminali: dal governo del territorio alla tutela della salute (materie concorrenti ai sensi dell'art.117, comma 3, in cui è riservata al legislatore statale la determinazione dei soli principi fondamentali); dalla polizia amministrativa locale ad ambiti quali, ad esempio, i servizi sociali (che rientrano nella competenza legislativa delle Regioni tranne la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti civili e sociali, che sono comunque riservati, allo Stato). Del resto, la stessa Costituzione si presenta pienamente consapevole delle peculiari esigenze delle competenze concernenti la sicurezza, al punto da considerare specificamente la materia dell'ordine e della sicurezza come ambito in cui la legge statale è chiamata a disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni. Né va trascurato che in ogni caso l'allocazione delle funzioni amministrative deve articolarsi in base al principio di sussidiarietà, a partire dai comuni e proseguendo sino allo Stato, per assicurarne l'esercizio unitario, e che l'attività dei vari livelli territoriali deve comunque ispirarsi al principio di leale collaborazione.

In questo contesto si colloca il ruolo attribuito al sindaco dal d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (conv. in l. 24 luglio 2008, n.125) e l'individuazione di un nuovo ambito materiale definito come "sicurezza urbana". Tale intervento legislativo, come noto, ha sostituito l'art. 54 TUEL, demandando al sindaco, quale ufficiale di governo, il compito di adottare, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti anche contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, disponendone la preventiva comunicazione al prefetto, anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione. Al prefetto stesso sono affidati compiti di coordinamento, di ispezione e di sostituzione in caso di inerzia del sindaco. La definizione

della “sicurezza urbana” viene rinviata ad un decreto del Ministro dell’Interno, chiamato – oltre che ad adottare gli atti di indirizzo che si rivelino opportuni per l’esercizio da parte del sindaco delle funzioni di ufficiale di governo - a disciplinare l’ambito di applicazione delle ordinanze.

In concreto, il decreto adottato dal Ministro dell’Interno il 5 agosto 2008, dopo aver ribadito che la materia dell’ordine pubblico e della sicurezza è riservata esclusivamente allo Stato, e dopo aver riferito la “incolumità pubblica” alla “integrità fisica della popolazione”, individua la “sicurezza urbana” come bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell’ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale. D’altronde, il potere di ordinanza del sindaco quale ufficiale di governo ben può esplicarsi in materie anche non statali, senza attrarre queste materie alla competenza dello Stato. Secondo il relatore, questa considerazione è confortata anche da alcuni atti precedenti, come ad esempio le ordinanze in materia di sanità, attribuite al Sindaco in quanto ufficiale di governo, senza che questa circostanza implicasse alcuna attrazione della materia sanità alla competenza statale. In questo senso, del resto, la lettura della disciplina in vigore corrisponde alla complessità sostanziale delle questioni: i sintomi di degrado e i fenomeni di insicurezza urbana hanno infatti una natura complessa e richiedono inevitabilmente, per loro natura, delle risposte composite, che mobilitano diversi strumenti giuridici (tra cui le ordinanze contingibili e urgenti), varie istituzioni e molteplici tipi di politiche pubbliche.

Forum di Quaderni

istituzionali