

## **Le “sicurezze” nell’ordinamento italiano: l’allontanamento dal modello stato-centrico e l’affermazione di una rete plurale**

MARIO IANNELLA\*

---

### **Sommario**

1. Introduzione. – 2. Il frazionamento della sicurezza negli strumenti pattizi. – 3. Il ruolo delle forze di polizia: sicurezza di prossimità e sicurezza complementare. – 4. Il coinvolgimento dei privati: la sicurezza partecipata e il ruolo della sussidiarietà orizzontale. – 5. La centralità del governo del territorio nelle politiche di sicurezza integrata. – 6. Il ruolo della coesione sociale e le ordinanze sindacali. – 7. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 11 novembre 2020

### **Suggerimento di citazione**

M. IANNELLA, *Le “sicurezze” nell’ordinamento italiano: l’allontanamento dal modello stato-centrico e l’affermazione di una rete plurale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

\* Dottore di ricerca in Persona e tutele giuridiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Avvocato del Foro di Pisa. Indirizzo mail: [m.iannella88@gmail.com](mailto:m.iannella88@gmail.com).

## 1. Introduzione

Le innovazioni legislative degli ultimi anni (in particolare i d.l. n. 14/2017<sup>1</sup> e 113/2018) sono intervenute nel percorso di ripensamento della materia della sicurezza avviato con la riforma del Titolo V e coi poteri conferiti dal TUEL del 2000 ai Sindaci in materia<sup>2</sup>. L'asse primario di questa modifica è costituito da un aumento delle attività e dei soggetti che si rendono protagonisti di politiche per la sicurezza. Similmente a quanto avvenuto – seppur generalmente in una fase antecedente – in altri Paesi, si abbandona l'identificazione della materia con i compiti di repressione criminale e di tutela dell'ordine pubblico, affidati in maniera esclusiva allo Stato. Emerge un concetto "plurale" della sicurezza, sia in termini di azioni, sia in termini di necessaria compartecipazione di soggetti pubblici e privati, ulteriori rispetto alle forze di polizia e agli organi di indirizzo politico statali<sup>3</sup>. L'indirizzo adottato è simile a quanto avvenuto in altri sistemi, in cui la tendenza all'adozione di regolamentazioni "ibride"<sup>4</sup> contraddistingue politiche di controllo a livello locale sempre più incentrate sull'obiettivo dell'ordine sociale, in luogo del mero contenimento dei comportamenti

---

<sup>1</sup> Convertito in legge n. 48/2017. Il d.l. ha operato modifiche a diverse disposizioni del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS), R.D. n. 773/1931 (art. 100), del Testo unico degli Enti locali (TUEL), d.lgs. n. 267/2000 (artt. 50, 54), del Codice della Strada, d.lgs. n. 285/1992 (art. 7), del Codice antimafia e delle misure di prevenzione, d.lgs. n. 159/2011 (artt. 1, 6) e del Codice penale, R.D. n. 1398/1930 (art. 639). Tra i molteplici commenti, si v. S. BEDESSI – E. BEZZON – G. NAPOLITANO – M. ORLANDO – F. PICCIONI (a cura di) *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, Maggioli Editore, Rimini, 2017; C. RUGA RIVA – R. CORNELLI – A. SQUAZZONI – P. RONDINI – B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore, il Prefetto)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017.

<sup>2</sup> Si v. T.F. GIUPPONI, *Introduzione*, in G.G. NOBILI – T.F. GIUPPONI – E. RICIFARI – N. GALLO (a cura di) *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, FrancoAngeli, Milano, 2019, 9-11. Nel lasso di tempo tra le riforme di inizio anni 2000 e i provvedimenti menzionati, sono stati adottati una cospicua serie di c.d. pacchetti sicurezza, dal contenuto eterogeneo e di risposta a puntuali o percepite emergenze, si v. d.l. n. 92/2008; d.l. n. 11/2009, l. n. 94/2009, d.l. n. 187/2010.

<sup>3</sup> Il termine di sicurezza ha ampliato il suo significato [si v. ad es. R.L. OHRMANN, *Emigranti, rifugiati e insicurezza. Una minaccia per la pace?*, in R. PAPINI (a cura di), *Globalizzazione: solidarietà o esclusione?*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001, pag. 85] in relazione alle trasformazioni e complicazioni derivanti da quella che è stata definita come "società dell'insicurezza", si v. U. BECK, *La società del rischio*, Carocci, Roma, 1999 e da Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna, 1999.

<sup>4</sup> Si v. K. BECKETT – S. HERBERT, *Banished. The New Social Control in Urban America*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

riconducibili alla sanzione penale<sup>5</sup>. Risulta, quindi, possibile individuare una tendenza comune a considerare alcune problematiche tradizionalmente ricondotte all'ambito del *welfare* sociale quali elementi che compongono la materia della sicurezza in cui, in assenza di un reato, gli interventi sono affidati alle regolamentazioni e alle azioni amministrative<sup>6</sup>. Tale tipo di evoluzione erode alcune distinzioni classiche della materia, con conseguenze sul ruolo dei soggetti istituzionali e delle prassi adottate<sup>7</sup>. Anzitutto, si genera una confusione tra crimine, disordine urbano e problemi sociali o di convivenza, cui gli ordinamenti provano a rispondere con un'ibridazione giuridica, tra strumenti riconducibili all'ambito civile e amministrativo ed effetti sanzionatori conseguenti, di ispirazione più propriamente penalistica<sup>8</sup>. Tipicamente questo è avvenuto nel contesto italiano attraverso l'espansione dei poteri di ordinanza sindacali che ha riguardato specialmente l'estensione delle situazioni in cui risulta possibile ricorrere a misure preventive riconducibili ad esigenze di contrasto del degrado urbano<sup>9</sup>. Infine, si realizza una commistione tra politiche regolative e politiche punitive in cui l'espansione degli strumenti utilizzati per le politiche di sicurezza è accompagnata dal crescente utilizzo e aumento dei meccanismi sanzionatori<sup>10</sup>.

L'evoluzione delle politiche di sicurezza è, quindi, contraddistinta da una doppia tendenza: un'espansione delle politiche e dei soggetti che la compongono e, insieme a questa, un crescente utilizzo di sistemi di prevenzione e sanzione di comportamenti non riconducibili direttamente alla materia penalistica. Doppio elemento che ha contraddistinto gli strumenti legislativi adottati in Italia negli ultimi anni - e in particolare il d.l. n. 14/2017 convertito in legge n. 48/2017 - e che

---

<sup>5</sup> Si v. A. CRAWFORD (a cura di), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Willan, Collumpton, 2009.

<sup>6</sup> Si v., ad es., P. GONNELLA, *Le nuove forme della sicurezza urbana: decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, all'indirizzo [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>7</sup> Si v. R. SELMINI, *Sicurezza urbana ed espansione della punitività. Una prospettiva comparata*, in G.G. NOBILI – T.F. GIUPPONI – E. RICIFARI – N. GALLO (a cura di) *La sicurezza delle città*, cit., pp. 101-104.

<sup>8</sup> Si v. A.P. SIMESTER – A. VON HIRSCH, *Regulating Offensive Conduct through Two-Step Prohibitions*, in A. VON HIRSCH – A.P. SIMESTER (a cura di), *Incivilities. Regulating Offensive Behaviour*, Hart Publishing, Oxford, 2006.

<sup>9</sup> Si v. *infra* par. 6.

<sup>10</sup> Evoluzione che è comune a Paesi che presentano tradizioni giuridiche in materia di punitività anche assai differenziate, si v. T. JONES – T. NEWBURN, *Policy Transfer and Criminal Justice*, Open University Press, Maidenhead, 2007; R. SELMINI – A. CRAWFORD, *Introduction – The Renaissance of Administrative Orders and the Changing Face of Urban Control*, in R. SELMINI – A. CRAWFORD (a cura di), *The Renaissance of Administrative Orders and the Changing Face of Urban Control*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 23, n. 1, 2017.

motiva l'attenzione primaria destinata, nelle analisi successive a tali provvedimenti, alla tematica degli strumenti di restrizione della libertà da questi introdotti. L'obiettivo di questo contributo è, invece, provare a ripercorrere l'evoluzione plurale delle sicurezze e le modalità in cui la crescente frammentazione della materia tra politiche e soggetti sia stata ricondotta a coerenza e unitarietà. I successivi paragrafi ripercorreranno, quindi, le differenti dimensioni delle politiche di sicurezza sviluppate nell'ordinamento italiano e che hanno accompagnato le modifiche alle politiche di sicurezza in senso "stretto"<sup>11</sup>.

Uno degli obiettivi primari delle recenti riforme in materia è stata, quantomeno da un punto di vista formale, la definizione delle modalità e degli strumenti di coordinamento in materia di politiche di sicurezza integrata<sup>12</sup>. Il secondo paragrafo ripercorre, anzitutto, il ruolo degli strumenti pattizi nell'espansione in senso

---

<sup>11</sup> Nella sua analisi della natura polisemica della sicurezza, T.F. GIUPPONI, dopo una distinzione tra dimensione soggettiva e oggettiva [si v., ad es. S. SPITZER, *Security and Control in Capitalist Societies: the Fetishism of Security and the Secret thereof*, in J. LOWMAN – R.J. MENZIES – T.S. PALVS (a cura di) *Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control*, Gower, Aldershot, 1987], individua una traiettoria nell'affermazione del concetto nell'ordinamento italiano, in cui il termine si è gradatamente esteso da una funzione di primaria prevenzione e salvaguardia da lesioni e pericoli, ad uno di creazione delle condizioni per l'esercizio di diritti, in comunità: "*Alla tradizionale concezione della sicurezza intesa, in senso "stretto", come tutela degli individui e delle istituzioni (in una parola, della comunità) rispetto a comportamenti lesivi o a situazioni di pericolo, si affianca quindi una nozione di sicurezza quale garanzia, in senso più "lato", di una piena realizzazione della persona umana e della sua dignità, posta al centro dell'ordinamento costituzionale,*" (T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Libreria Bonomo, Bologna, 2010, p. 11). Nel contributo si utilizzerà la distinzione proposta da tale autore; per altri riferimenti alla natura multidimensionale della sicurezza, si v., ad es., P. TORRETTA, *Diritto alla sicurezza e (altri) diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti fondamentali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 452; B. CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*, n. 25/2004. Sul concetto di sicurezza come condizione per l'esercizio delle libertà e diritto del cittadino, si v. G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, p. 97.

<sup>12</sup> Il d.l. n. 48 del 2017 contiene all'art. 2 una definizione di sicurezza integrata soltanto parzialmente recettiva delle iniziative adottate in materia dalle Regioni a partire dalla riforma del Titolo V sulla base di due rilievi: l'esistenza di una "ordinata e civile convivenza delle città e del territorio regionale" distinguibile dall'ordine e sicurezza pubblica conferiti allo stato e, in secondo luogo, l'esistenza di una funzione regionale di promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale, quale ricaduta delle competenze attribuite alle Regioni, si v. C. BRACCESI, *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 267.

plurale della sicurezza. La natura polisemantica<sup>13</sup> assunta dalle politiche di sicurezza nel nostro sistema è oggetto di analisi nei successivi paragrafi, ripercorrendo le modalità di intervento dei diversi soggetti – pubblici e privati – e le principali azioni che definiscono l’approccio plurale alla sicurezza. Emerge – come sottolineato nelle conclusioni - un accentuato ruolo dell’Ente locale e, in particolare, del Sindaco, cui sono affidati crescenti poteri e che svolge un ruolo essenziale anche nell’implementazione del sistema di accordi e negoziazioni che contraddistingue questo ripensamento.

## 2. Il frazionamento della sicurezza negli strumenti pattizi

Le prime forme di allargamento delle maglie della sicurezza si sono avute ad inizio anni ‘80, con l’avvio di forme di collaborazione istituzionale (l. n. 121/1981) e tra le forze di polizia statali e municipali (l. n. 65/1986). In particolare, con la l. n. 121/1981 si riconosce la possibilità di invitare i responsabili degli Enti locali interessati alle riunioni del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, quali organi ausiliari di consulenza del Prefetto<sup>14</sup>: partecipazione che diventerà stabile per il Sindaco del Comune Capoluogo e per il Presidente della Provincia alla fine degli anni Novanta<sup>15</sup>. Nel decennio seguente si è affermata la pratica della stipula di accordi o altre forme negoziali di collaborazione tra le forze di polizia e le amministrazioni locali, quali protocolli di intesa, accordi e patti<sup>16</sup>. Prassi che ha trovato un esplicito sostegno nel d.p.c.m. del 12 settembre 2000, in cui il Ministero ha assunto il compito di promuovere e sostenere le iniziative e i progetti di collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali – stavolta allargando lo spettro anche alle politiche di sicurezza in senso “lato” – e la stipula di accordi volti a rafforzare le condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano<sup>17</sup>. Nonostante tale tentativo di formalizzazione, le modalità di collaborazione tra enti sono rimaste oggetto di strumenti e discipline notevolmente diversificate<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> S. FOÀ, voce *Sicurezza pubblica*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IV ediz., UTET, Torino, 1998, p. 128.

<sup>14</sup> Art. 20 l. n. 121/1981.

<sup>15</sup> Art. 1 del d.lgs. n. 279/1999; si v. V. SIMONATI, *Sicurezza urbana e ordinanze dei sindaci: quale coordinamento tra sindaco e Forze di polizia*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2010, pp. 203-210.

<sup>16</sup> O, in modalità più formale, piani coordinati di controllo del territorio, previsti dall’art. 12 del d.l. n. 152/2001.

<sup>17</sup> Si v. art. 7, d.p.c.m. del 12 settembre 2000.

<sup>18</sup> Si v. V. ANTONELLI, *L’esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli Editore, Rimini, 2010, p. 135; C. DOMENICALI – F. MINNI, *I patti per la sicurezza*, in N. GALLO – T.F. GIUPPONI (a cura di), *L’ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 117.

La visione plurale della sicurezza è esplicita nella legge n. 296/2006, in cui la sicurezza dei cittadini diviene un obiettivo da conseguire attraverso azioni (e impegni finanziari) destinati a migliorare la qualità della vita nei centri urbani, attraverso misure di prevenzione sociale, riqualificazione e soluzioni alle situazioni di degrado sociale e urbano.<sup>19</sup> Il tentativo di fornire una cornice minima al cui interno collocare le diverse tipologie di accordi sviluppati dagli Enti locali era realizzato attraverso un accordo quadro stipulato nel marzo 2007 tra il Ministero dell'Interno e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) al cui interno si sarebbero dovuti collocare i patti stipulati sulla base della l. n. 296/2006.<sup>20</sup> Anche nel successivo d.l. n. 14/2017, le linee generali di coordinamento – al di là delle notazioni formali – rimangono incentrate sulla collaborazione tra forze di polizia ed enti, con le finalità riconducibili alla dimensione della sicurezza in senso "lato" che paiono costituire soltanto un elemento eventuale negli Accordi per la promozione della sicurezza integrata, stipulati tra Stato, Regioni e Province Autonome.<sup>21</sup> Rimangono invece esplicitamente incentrati su una dimensione della sicurezza in senso "stretto" i Patti per l'attuazione della sicurezza urbana, stipulati tra Prefetti e Sindaci.<sup>22</sup> Permane, quindi, nonostante le dichiarazioni di intenti, un frazionamento della materia in diversi approcci e contraddistinto, anche formalmente, da strumenti pattizi incentrati su diverse dimensioni della sicurezza (rispettivamente "integrata" e "urbana").

Tendenza che si è affermata, in particolare, a partire dalla l. n. 94 del 2009, con l'emersione di un concetto di "sicurezza urbana" quale ritaglio del concetto generale e contraddistinto, da un lato, dall'essere una sorta di sicurezza pubblica

---

<sup>19</sup> Si v. V. ANTONELLI, *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, cit., pp. 147, 164; C. DOMENICALI – F. MINNI, *I patti per la sicurezza*, cit., p. 120.

<sup>20</sup> Si v. S. BONFIGLIO, *Sicurezza integrata e sicurezza partecipata*, in *Democrazia e sicurezza*, n. 1, 2011, p. 3.

<sup>21</sup> Si v. il testo dell'Accordo sulle *Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata*, approvato dalla Conferenza unificata il 23 gennaio 2018; art. 3 del d.l. n. 14/2017; si v. C. RUGA RIVA – R. CORNELLI – A. SQUAZZONI – P. RONDINI – B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, pp. 11-13.

<sup>22</sup> Art. 4 del d.l. n. 14/2017. L'estensione degli ambiti della materia nella legge di conversione operata dal parlamento alle tematiche dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale, da svolgersi anche in collaborazione con enti e associazioni non è, difatti, accompagnata dalla previsione di finanziamenti o agevolazioni specifiche, finendo per essere solo uno strumento delle politiche amministrative dell'ente, si v. C. RUGA RIVA – R. CORNELLI – A. SQUAZZONI – P. RONDINI – B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, cit., p. 15.

minore destinata al governo di fattori anche “estetici” delle città<sup>23</sup> e, dall’altro lato, dalla creazione di un settore di collaborazione diretta tra Sindaco (primariamente quale ufficiale di governo) e Stato, scavallando il ruolo centrale che hanno le politiche regionali nella dimensione integrata delle politiche di sicurezza<sup>24</sup>. Il d.l. n. 14 del 2017 interviene nella materia dando una definizione di sicurezza urbana all’articolo 4 che la inquadra come un bene pubblico connesso a “vivibilità” e “decoro” della città, perseguibile tramite una serie di interventi di tipologia differente, non più riconducibili strettamente alla materia statale dell’ordine pubblico e della sicurezza<sup>25</sup>: riqualificazioni e recupero dei siti degradati, eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, prevenzione della criminalità e iniziative in ambito di promozione della legalità e cultura. Definizione assai ampia che sembra essere non allineata alla posizione della Corte Costituzionale che, sulla base della precedente legge, aveva interpretato – chiarendo i poteri conferiti ai Sindaci dal nuovo art. 54 TUEL - la sicurezza urbana come destinata primariamente alla tutela della materia in senso “stretto”<sup>26</sup> e che aveva escluso le politiche di contrasto al disagio sociale dall’alveo dei settori ad essa

---

<sup>23</sup> Si v. A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli Editore, Rimini, 2010, p. 33.

Impostazione che si colloca in linea con politiche che, ad esempio ad avviso di Jonathan Simon, contraddistinguono l’impostazione statunitense a partire dagli anni Sessanta, di governo “*through crime*”, attraverso la pura della criminalità [J. SIMON, *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Raffaello Cortina (it.ed.), Milano, 2008]. La cultura del controllo sociale che ne è derivata è incentrata su una criminalizzazione della povertà [cfr. A. DE GIORGI, *Il governo dell’eccedenza: Postfordismo e controllo della moltitudine*, Ombre Corte, Verona, 2002], contraddistinta dall’assunzione del sistema penale di compiti di risoluzione di conflitti sociali che meglio sarebbero affrontati attraverso interventi in altro ambito e che trova piena realizzazione in un sistema di strumenti parapenali (si pensi alle ordinanze nel caso italiano) che individuano il decoro quale mezzo per assicurare la sicurezza in quanto tale. Contro quella che è stata definita come una vera e propria “ideologia del decoro”, si sono registrati negli anni più recenti diversi interventi, si v. T. PITCH, *Contro il decoro. L’uso politico della pubblica decenza*, Laterza, Roma-Bari, 2013; C. PISANELLO, *In nome del decoro. Dispositivi estetici e politiche securitarie*, Ombre Corte, Verona, 2017.

<sup>24</sup> Si v. A. MUSUMECI, *Sicurezza e ordinamento regionale: una analisi comparata della legislazione regionale*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., p. 128; R. SELMINI, *Social Crime Prevention in Italy: a Never Ending Story?*, in P. HEBBERECHT – E. BAILLERGEAU (a cura di), *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A comparative analysis*, VUBPress, Bruxelles, 2012, p. 223.

<sup>25</sup> Si v. V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2017, pp. 32-34.

<sup>26</sup> C. Cost., n. 196/2009.

riconducibili<sup>27</sup>. Tuttavia, la materia della sicurezza urbana, nonostante le correzioni introdotte nella legge di conversione, continua a presentare una forte concentrazione sul versante delle politiche di contrasto alla micro-criminalità e agli elementi di disturbo del decoro cittadino, che sembrano richiamare la c.d. *Broken Windows Theory*<sup>28</sup>. Nonostante la dichiarazione di intenti in fase definitiva, difatti, il Capo II del d.l. n. 14/2017 si colloca in linea con le esperienze antecedenti, confermando un approccio alla materia improntato sull'utilizzo di strumenti (ordinanze amministrative, divieti di accesso e ordini di allontanamento) che perseguono la c.d. ideologia del decoro<sup>29</sup>, poco adatti a realizzare l'integrazione tra politiche pur proposta nell'art. 4 del medesimo decreto<sup>30</sup>. L'espansione delle politiche di sicurezza cui ambisce la riforma dipende, quindi, dall'adozione di strumenti di indirizzo comunale di tipo diverso e non oggetto di regolazione specifica nella misura: nelle linee di indirizzo fornite dalle conferenze, difatti, spetta primariamente ai Sindaci sviluppare l'incontro fruttuoso tra sicurezza pubblica e sicurezza sociale che rimane latente nella legislazione statale<sup>31</sup>. La concentrazione della regolazione legislativa della materia della sicurezza urbana sulla dimensione cittadina e sul raccordo tra Ente locale e Stato, implica una perimetrazione assai ristretta dei Patti per l'attuazione della sicurezza urbana. Difatti, a differenza dei patti per la sicurezza antecedenti, lo strumento proposto nel d.l. n. 14/2017 prevede la sottoscrizione del Prefetto e del Sindaco. Indicazione che sembra escludere la partecipazione di Province e Regioni – che avevano caratterizzato la stagione precedente –, la possibilità di coinvolgere soggetti privati,

---

<sup>27</sup> C. Cost., n. 226/2010; si v. G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana (dopo la legge Minniti)*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018, pp. 4-5.

<sup>28</sup> In tale direzione, si v. C. RUGA RIVA – R. CORNELLI – A. SQUAZZONI – P. RONDINI – B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, cit., pp. 13-15. Il concetto di sicurezza "urbana" proposto dal legislatore risulta essere ambigualmente collocato tra l'ambizione di uniformare prassi di approccio multisettoriale alle politiche di sicurezza cittadina e l'intento di legittimare le ordinanze sindacali di tipo securitario che ne costituiscono la principale applicazione, parla di un concetto evanescente che cerca principalmente di fotografare il quadro preesistente, A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *Federalismi.it*, n. 17, 2017, pp. 9-17.

<sup>29</sup> Si v. *supra* nota n. 23.

<sup>30</sup> Nella stessa direzione, si v. G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in G.G. NOBILI – T.F. GIUPPONI – E. RICIFARI – N. GALLO (a cura di) *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, FrancoAngeli, Milano, 2019, pp. 72-74.

<sup>31</sup> Si v. G. PIGHI, *La nuova disciplina della sicurezza urbana integrata: tra prevenzione dei reati e coesione sociale*, in G.G. NOBILI – T.F. GIUPPONI – E. RICIFARI – N. GALLO (a cura di) *La sicurezza delle città*, cit., pp. 92-93, 95-98.

o di procedere ad accordi di dimensione sovracomunale, se non attraverso la sottoscrizione del medesimo patto da parte di più Sindaci<sup>32</sup>. Il mancato coinvolgimento delle Regioni in tale strumento, in particolare, determina una parzialità nell'approccio alle problematiche di emarginazione sociale e contrasto al degrado – rientranti tra gli obiettivi dei Patti ex art. 5 c. 2 del d.l. n. 14/2017 – che non può essere, contestualmente, accompagnato da politiche riconducibili all'ambito della sicurezza sociale di competenza di tali enti.

Il riassetto presenta una divisione complessa tra sicurezza "integrata" e "urbana", con prevedibili riflessi sull'efficacia dei meccanismi di coordinamento. La prima, difatti, è definita quasi esclusivamente dalla necessaria coproduzione ad opera di più soggetti istituzionali<sup>33</sup>, con limitate specificazioni dei contenuti nelle Linee generali per la promozione della sicurezza integrata, concentrate principalmente sulla collaborazione tra forze di polizia e tra queste ed Enti locali<sup>34</sup>. La seconda, nonostante le aperture ad approcci plurali, si contraddistingue per strumenti – amministrativi e pattizi – concentrati sulla lotta alle forme di microcriminalità e degrado cittadino<sup>35</sup>, sviluppate tramite la collaborazione tra Ente locale, forze di polizia e Stato. Il d.l. n. 14/2017 ambisce a sanare l'assenza della legge di coordinamento in materia di ordine pubblico e sicurezza, prevista dall'art. 118, c. 3 della Costituzione<sup>36</sup>. Lo strumento era immaginato come mezzo per regolare i rapporti tra Stato e Regioni, consentendo di sviluppare l'ambito delle politiche di sicurezza integrate, in cui la legislazione regionale ha fatto crescente

---

<sup>32</sup> In tale direzione, si v. V. ANTONELLI, *La sicurezza in città*, cit., pp. 47-49. Le Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana adottate in Conferenza Stato-città ed autonomie locali sembrano chiare sul punto: "il progetto di 'patto per l'attuazione della sicurezza urbana', prevedendo il coinvolgimento o comunque la partecipazione delle Autorità di pubblica sicurezza ovvero delle Forze di polizia, sarà sottoposto all'esame del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica per l'acquisizione dell'indispensabile supporto valutativo".

<sup>33</sup> Si v. G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, cit., pp. 63-64. Secondo un modello c.d. di *multi-agency* sperimentato nel sistema britannico a partire dagli anni ottanta, si v. N. TILLEY, *Crime Prevention and the Safer Cities Story*, in *The Howard Journal of Criminal Justice*, n. 1, 1993, pp. 43-45.

<sup>34</sup> Si v. *infra* al par. 3.

<sup>35</sup> Principalmente riconducibili alla c.d. prevenzione situazionale, si v. R.V.G. CLARKE, "Situational" *crime prevention: theory and practice*, in *British Journal of Criminology*, n. 2, 1980, p. 136.

<sup>36</sup> Si v. P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1159.

intervento e affidamento sui compiti delle forze di polizia e delle istituzioni locali<sup>37</sup>. Per quanto le legislazioni regionali abbiano cercato di incentivare forme di gestione associata e di coordinamento nelle materie riconducibili alle competenze delle Regioni, la Corte costituzionale aveva, difatti, individuato nell’iniziativa legislativa statale di individuazione delle forme di collaborazione e di coordinamento una condizione necessaria per lo sviluppo di simili prassi negli ambiti in cui siano coinvolti compiti e attribuzioni dello Stato<sup>38</sup>. Il d.l. n. 14/2017 non sembra fornire una risposta piena a tali esigenze, risultando contraddistinto da una duplicazione dei canali di coordinamento con potenziali problemi di sovrapposizione e contrasti tra Regioni ed Enti locali<sup>39</sup>, determinata dalla separazione tra strumenti pattizi e politiche concordati dallo Stato negli “Accordi per la promozione della sicurezza integrata” con Regioni e Province autonome e la stipula di “Patti per l’attuazione della sicurezza urbana” tra Prefetti e Sindaci, pur in linea con le Linee guida in materia. Rimane, quindi, insoluto il tema della frammentarietà delle politiche di sicurezza nel contesto italiano: specie con riguardo all’ampio ventaglio di iniziative e azioni non riconducibili alla sicurezza “primaria”. L’ordinamento italiano risulta carente di una struttura istituzionale di coordinamento tra tutti gli attori delle politiche di sicurezza<sup>40</sup> o di strumenti che consentano una pianificazione su base locale di tutte le politiche aventi ricadute sulla sicurezza, latamente intesa, che contraddistinguono i Paesi che hanno maggiormente sperimentato l’integrazione in materia<sup>41</sup>. In assenza di un modello legislativo pienamente inquadrante

---

<sup>37</sup> Si v. L. MEZZETTI, *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale: il ruolo delle autonomie territoriali*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, p. 94.

<sup>38</sup> C. Cost., n. 134/2004, similmente C. Cost. n. 105/2006, 167/2010 e 35/2011; si v. P. BONETTI, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e regioni in materia di ordine pubblico e di sicurezza*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1168.

<sup>39</sup> Si v. T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del Federalismo*, vol. 1, 2017, p. 27.

<sup>40</sup> Proposta nella forma di Conferenze regionali per il coordinamento delle politiche integrate di sicurezza urbana nelle fasi antecedenti, si v. ad es., G. PIGHI, *La sicurezza urbana indivisibile. Le politiche locali di prevenzione integrata*, FrancoAngeli, Milano, 2014, p. 94.

<sup>41</sup> Si v., ad es., l’esperienza dei contratti locali di sicurezza, fondati su *Contrat urbain de cohésion sociale* (CUCS) o con delle *Stratégies territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance* (STSPD) che contraddistinguono il sistema francese [E. CHALUMEAU, *L’évaluation des politiques de sécurité*, in J.-C. FROMENT – J.J. GLEIZAL – M. KALUSZYNSKI (a cura di), *Les Etats à l’épreuve de la sécurité*, Pug, Grenoble, 2003; C. LAZERGES, *Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France*, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n. 3, 1992] o lo sviluppo di *Community Safety Partnerships* (CSP) nel Regno Unito [D. HARKIN, *Community safety*

l'approccio plurale alla sicurezza, risulta necessario ripercorrere i diversi approcci che contribuiscono a definire l'assunzione di compiti non formalizzati di sintesi e riconduzione a unitarietà delle politiche in capo al Sindaco.

### **3. Il ruolo delle forze di polizia: sicurezza di prossimità e sicurezza complementare**

La richiesta crescente di sicurezza da parte dell'opinione politica e le esigenze di interventi maggiormente differenziati - quanto a tipologie di iniziative amministrative adoperate e tra i diversi contesti urbani - hanno incentivato lo sviluppo di politiche pubbliche proiettate sulla sicurezza quotidiana dei cittadini e non fondate sulla reazione ad eventi criminosi. Lo sviluppo di politiche di prossimità implica quindi la predisposizione di piani di prevenzione degli eventi indesiderati, coniugati ad una capacità di reazione rapida a tali eventi. Se l'obiettivo delle politiche di sicurezza classiche, incentrate sulla repressione penale, era costituito dalla reazione ai fenomeni criminosi, con lo sviluppo delle politiche di sicurezza integrate lo scopo principale diventa la prevenzione delle situazioni criminose e dei contesti che potrebbero ingenerare eventi indesiderati. Il primo tentativo di intervenire in tale ambito ha riguardato l'adattamento dell'organizzazione e dell'accesso alle forze di pubblica sicurezza tradizionalmente intese, attuato, da un lato, attraverso la predisposizione di uffici e strutture specificamente destinate alla comunicazione e all'informazione e, dall'altro, attraverso la riorganizzazione territoriale dei presidi.<sup>42</sup> Nella proposta che la delegazione ANCI aveva consegnato nel corso dell'audizione informale della stessa presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nel luglio 2005,<sup>43</sup> si provava a realizzare anche un rafforzamento del ruolo della polizia locale, quale strumento di coordinamento dei diversi soggetti operanti nella dimensione

---

*partnerships: the limits and possibilities of 'policing with the community'*, in *Crime prevention and community safety*, vol. 20, n. 2, 2018; A. CRAWFORD – K. EVANS, *Crime prevention and community safety*, Oxford University Press, Oxford, 2017].

<sup>42</sup> Si v., ad es., G. CAUTILLI, *I caratteri epistemologici del concetto di polizia in Italia*, Scuola superiore di polizia, Roma, 2006, p. 77; e le circolari del Ministero dell'Interno n. 556/A.1.0/1041 dell'11 agosto 2002 e n. 556/A.1.0/983 del 9 dicembre 2002, nonché il contenuto degli interventi sul tema fatti dai vertici dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, in *Polizia Moderna*, novembre 2002, pp. 11 ss.

<sup>43</sup> Audizione che si collocava in linea con il tentativo degli Enti locali di dare attuazione al quadro ridisegnato dalla riforma del Titolo V nella materia della sicurezza attraverso la predisposizione di una proposta di legge da parte di ANCI, UPI e la Conferenza dei Presidenti, dal titolo "*Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate di pubblica sicurezza*", tra l'aprile e il maggio 2003.

locale e in coordinamento e sinergia con le forze di polizia.<sup>44</sup> In linea con tale evoluzione, anche nella l. n. 48/2017, le forme di collaborazione interistituzionale sono primariamente incentrate sulla cooperazione tra forze di polizia statale e locale, con riguardo a condivisione informativa e delle strutture operative, oltre all'utilizzo di strumenti tecnologici e alla condivisione di percorsi di aggiornamento professionale.<sup>45</sup>

La riorganizzazione delle politiche di sicurezza ha, tuttavia, palesato l'inefficienza delle attività di polizia a rispondere da sole alle esigenze crescenti, portando allo sviluppo di forme di collaborazione interistituzionale permanente tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, sia attraverso la partecipazione nei luoghi decisori, sia attraverso lo sviluppo dei modelli di intese per l'esercizio congiunto della funzione di pubblica sicurezza e delle competenze proprie degli altri attori.<sup>46</sup> Dagli anni Novanta il ruolo degli Enti locali nella gestione delle politiche di sicurezza si è espanso progressivamente,<sup>47</sup> specie attraverso la legittimazione alla stipula di strumenti pattizi, quali i protocolli di intesa o i contratti per la sicurezza, fornita dal d.l. n. 152 del 1991. I Piani stipulati sulla base di tale indirizzo perseguivano l'intento di un maggiore coinvolgimento tra forze di polizia statali, Enti locali e corpi di polizia municipale, impiegati su richiesta dei Sindaci.<sup>48</sup> La modifica del Titolo V ha accentuato la tendenza registrata negli anni antecedenti,

---

<sup>44</sup> Proposta tramontata nelle evoluzioni successive della materia, si v. G. PIGHI, *La nuova disciplina della sicurezza urbana integrata: tra prevenzione dei reati e coesione sociale*, in G.G. NOBILI – T.F. GIUPPONI – E. RICIFARI – N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città*, cit., pp. 85-87.

<sup>45</sup> Art. 2 comma 1-*bis* della l. n. 48/2017. Ambito in cui dovrebbero essere incentrati primariamente i patti tra Stato e Regioni e che si colloca in linea con gli obiettivi di cooperazione interforze definiti nelle linee guida nel solco degli accordi in materia di sicurezza sottoscritti dal 2001 tra Ministero dell'Interno e regioni; si v. E. BRACCESI, *L'Accordo in materia di sicurezza urbana tra Ministero dell'Interno e Giunta della Regione Emilia-Romagna*, in *Quaderni di Città Sicure*, n. 22, 2001, p. 195; V. ANTONELLI, *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., p. 139; B. FRATTASI, *Sicurezza urbana: quadro normativo, attori, risorse, strumenti e forme dell'azione centrale e locale e dell'integrazione tra competenze e azioni*, in B. FRATTASI – M. RICCI – S. SANTANGELO (a cura di), *Costruire la sicurezza delle città*, Carocci, Roma, 2011, p. 57.

<sup>46</sup> Percorso avviato con la l. n. 121 del 1981 e il superamento dell'impostazione di supremazia gerarchica, in favore di una logica di sovra ordinazione di tipo funzionale tra vari soggetti pubblici e (in parte) privati, si v. C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà*, Cedam, Padova, 2012, p. 174.

<sup>47</sup> Si v. F. DELLA RATTA – L. IOPPOLO – G. RICOTTA, *Le retoriche della sicurezza urbana in Italia: il caso dei Patti per la sicurezza*, in *JADT 2012 – 11es journées internationales d'analyse statistiques des données textuelles*, Liegi/Bruxelles, 2012.

<sup>48</sup> Art. 12 d.l. n. 152 del 1991.

specie alla luce dell'applicazione del principio di sussidiarietà (nella doppia dimensione verticale e orizzontale) e della necessità di procedere a forme di collaborazione nella materia discendente dal combinato dell'art. 118 comma 3<sup>49</sup> e 117 comma 2, lettere b) e h), Cost., in cui l'esplicito riferimento alle relazioni tra Stato e Regioni non esclude la profonda incidenza sulle funzioni degli Enti locali<sup>50</sup>. La legge finanziaria per il 2007 (l. n. 296/2006) ha, quindi, cercato di dare gambe finanziarie a tale impostazione, attraverso la possibilità di istituire fondi e contabilità speciali nelle articolazioni territoriali del Ministero dell'Interno, destinate a specifici progetti determinati dalla collaborazione (anche finanziaria) con Regioni ed Enti locali<sup>51</sup>.

Accanto a tali accordi, si è sviluppata anche la collaborazione tra le istituzioni politiche e i cittadini, singoli e associati, attraverso l'assegnazione a privati di compiti connessi alla sicurezza, da ricondurre alle c.d. funzioni amministrative in senso lato<sup>52</sup>. Lo sviluppo della sicurezza "complementare" ha riguardato anzitutto le aree di interscambio – aeroporti, stazioni ferroviarie, porti e stazioni metropolitane<sup>53</sup> – per essere quindi esteso alle ipotesi di manifestazioni sportive o di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi. Sempre attraverso accordi tra pubblico e privato sono stati sviluppati programmi di segnalazione e monitoraggio delle aree urbane<sup>54</sup>, in materia di videosorveglianza e anche di sicurezza di reti di rilevanza nazionale. Gli strumenti indicati configurano una sicurezza "secondaria" che si accompagna ai compiti primari di prevenzione e repressione affidati ai corpi di polizia con funzione rispetto a questi concepita, anzitutto, come ausiliaria, collaborativa,

---

<sup>49</sup> Secondo cui "La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia dei beni culturali", si v. P. BONETTI, *L'allocatione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1121.

<sup>50</sup> In tale direzione, si v. T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali delle autonomie regionali e locali*, in T.F. GIUPPONI (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bononia University Press, Bologna, 2010, p. 18.

<sup>51</sup> Si v. art. 1, comma 439 della l. n. 296/2006; V. ANTONELLI, *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., pp. 133-139.

<sup>52</sup> Si v. F. FABRIZZI, *La cooperazione orizzontale e verticale in tema di sicurezza. Rassegna sui patti locali a cinque anni dal loro avvio*, in *Democrazia e sicurezza*, 2012, pp. 2 ss.

<sup>53</sup> Art. 18 del D.L. n. 144/2005.

<sup>54</sup> Si v. ad es. il protocollo d'intesa "Mille occhi sulla città" del 2010 tra Ministero dell'Interno, ANCI e organizzazioni rappresentative degli Istituti di vigilanza.

integrativa e aggiuntiva<sup>55</sup>. La caratteristica comune di tali accordi consiste nel coinvolgimento di una pluralità di attori (pubblici e privati) in attività che erodono il monopolio statale nella dimensione primaria della sicurezza, attraverso la sottrazione di alcune funzioni ausiliarie e di supporto. Tuttavia, all'interno di tale macro-definizione risulta possibile distinguere tra una sicurezza "complementare" in senso proprio e una sicurezza "partecipata", contraddistinta dalla partecipazione non professionale e senza fine di lucro di singoli o associati alle attività di sicurezza affidate alla singola comunità locale<sup>56</sup>.

Alcune indicazioni sulla materia sono presenti anche negli strumenti di definizione delle politiche di sicurezza elaborati dalle conferenze e adottati a seguito del d.l. n. 14/2017. Anzitutto, le Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata risultano dichiaratamente concentrate sull'utilizzo di strumenti di prevenzione situazionale, da realizzare attraverso lo sviluppo di Accordi per la promozione della sicurezza integrata sottoscritti dai Prefetti de Capoluoghi di Regione e dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, con un coinvolgimento (di non chiara natura) dei Comuni interessati<sup>57</sup>. In linea con tale impostazione, gli strumenti predisposti si concentrano, con l'eccezione del paragrafo 7 dedicato all'inclusione sociale, sullo sviluppo di forme di collaborazione tra polizie locali e forze di polizia. I paragrafi da 3 a 6 disciplinando, dunque, alcune ipotesi di collaborazione tra tali forze: scambi informativi, interconnessione delle sale operative, utilizzo in comune dei sistemi di sicurezza tecnologica e formazione congiunta. Si tratta, in generale, di ambiti "classici"<sup>58</sup>,

---

<sup>55</sup> In tale direzione si v. C. MOSCA, *Polizia privata e sicurezza complementare*, in *Rivista di polizia*, 2009, p. 776; V. DI LEMBO, *La sicurezza "complementare" o "partecipata"*, in *Rivista Penale*, 2010, p. 1082.

<sup>56</sup> Si v. A. PAJNO – V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., p. 205; G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà: premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e dimensione amministrativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, p. 291; C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà*, Cedam, Padova, 2012, p. 132.

<sup>57</sup> Si prevede una fase di monitoraggio che coinvolge Prefettura, Regioni e gli altri enti interessati per la verifica dello stato di attuazione e avanzamento dei progetti. Finalizzando tali analisi alla modulazione della rete "di sicurezza territoriale", introducendo un ulteriore concetto nella materia, di non chiara perimetrazione. I tavoli tecnici potrebbero diventare il luogo di elaborazione delle misure di sicurezza sul territorio ad ampio spettro che risulta carente nell'ordinamento italiano. Elemento di debolezza che era stato sottolineato ad esempio da S. TOTAFORTI, *Il governo dell'insicurezza. Le nuove politiche per la città sicura*, Liguori, Napoli, 2010, p. 31.

<sup>58</sup> Contenuti, in generale, negli accordi in materia di sicurezza sottoscritti dal 2001 tra il Ministero dell'interno e le Regioni, si v. E. BRACCESI, *L'Accordo in materia di sicurezza*

mentre la portata maggiormente innovativa delle Linee generali sembra potersi cogliere nell'intento di costruire una mappatura, sia del fenomeno delittuoso, sia della rete di prevenzione in vario modo implementata<sup>59</sup>. Indicazioni in tale direzione sono fornite anche dalle Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana, specie per i Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti per cui è prevista la possibilità, previa intesa tra Sindaco e Prefetto, di istituire presso le circoscrizioni dei Tavoli di Osservazione (TdO), secondo le indicazioni contenute nel Patto per la sicurezza. I Tavoli – coordinati dai Dirigenti della Prefettura e composti dai Presidenti delle circoscrizioni e da rappresentanti delle forze di polizia e della polizia locale operanti nella zona interessata – si pongono un duplice obiettivo: da un lato, coordinare e individuare le azioni esperibili e disponibili *in loco* e, dall'altro, lo sviluppo di momenti di confronto destinati ad acquisire elementi di valutazione sulle criticità esistenti.

#### **4. Il coinvolgimento dei privati: la sicurezza partecipata e il ruolo della sussidiarietà orizzontale**

Le ipotesi principali di sviluppo di forme di sicurezza partecipata coinvolgenti i cittadini, come singoli o in forma associata, si sono tradizionalmente ricondotte allo sviluppo di forme ausiliarie o privatistiche di controllo del territorio (i servizi di vigilanza privata, gli *stewards* e le c.d. ronde). Si tratta di attività che si collocano nel perimetro degli strumenti utili a garantire pur sempre la sicurezza come prevenzione della criminalità e tutela dell'ordine pubblico e che si distinguono per la presenza o assenza dei fini di lucro. In particolare, le associazioni di osservatori volontari privati, disciplinate dai commi 40-44 dell'art. 3 l. 94/2009 hanno costituito uno strumento nelle mani del Sindaco (da utilizzare anche attraverso momenti di coordinamento con il Prefetto) per lo sviluppo di politiche di sicurezza nel proprio territorio<sup>60</sup>.

Il contenzioso generato dalle normative contenute nella legge n. 94/2009 – e in particolare le discipline riguardanti i c.d. buttafuori e le c.d. ronde -, ha contribuito a chiarire anche l'operatività della sussidiarietà orizzontale nella materia e, in particolare, il ruolo del terzo settore nella partecipazione alle politiche di sicurezza

---

urbana, cit., p. 195; V. ANTONELLI, *L'esperienza dei "patti per la sicurezza*, cit., p. 139; B. FRATTASI, *Sicurezza urbana*, cit., p. 57.

<sup>59</sup> Si v. G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, cit., pp. 74-79.

<sup>60</sup> Si v. T.F. GIUPPONI, *La sicurezza urbana tra legislatore e Corte costituzionale*, in S. BENVENUTI - P. DI FONZO - N. GALLO - T.F. GIUPPONI, (a cura di) *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 82.

sviluppate in ambito locale. Difatti, l'applicabilità della previsione dell'articolo 118 comma 4 Cost. al campo della sicurezza non era univoca<sup>61</sup>, richiedendo una distinzione tra ambiti e una chiara delimitazione dei settori e dei compiti per cui l'esercizio della sussidiarietà orizzontale fosse considerato possibile<sup>62</sup>. Lo sviluppo di forme di sicurezza partecipata è avvenuto, primariamente, nell'ambito della sicurezza in senso "stretto", in cui maggiormente intervengono le esigenze di tutela dei diritti fondamentali e la conseguente riserva del potere legislativo e, in generale, coercitivo all'autorità statale. I margini per l'utilizzo in chiave espansiva del principio di sussidiarietà orizzontale si sono rivelati, conseguentemente, assai stretti<sup>63</sup>. Il tentativo di coinvolgere le associazioni nella materia ha dovuto essere reindirizzato, da un lato, verso una funzione di mero "osservatorio" e supporto – con molte cautele e garanzie – dell'attività degli organi di sicurezza di tali enti e, dall'altro, nella direzione di un riassetto della vocazione degli stessi, maggiormente conforme ad una concezione della sicurezza in senso "lato", attraverso la valorizzazione delle attività – e finalità – di volontariato sociale. Il coinvolgimento del terzo settore nella gestione delle politiche di sicurezza costituisce, quindi, uno degli obiettivi della ridefinizione delle politiche di sicurezza partecipata in cui sono impegnati gli attori non statali a seguito della ridefinizione dei loro compiti operata dal d.l. n. 14/2017. Il decreto non interviene sulla disciplina delle c.d. ronde, mentre nell'ambito della sicurezza in senso "stretto" risulta possibile cogliere indicazioni rilevanti soltanto nel coinvolgimento delle associazioni nella formulazione dei patti. Partecipazione che, in linea con i limiti precedentemente indicati, è limitata alla possibilità di fornire indicazioni e osservazioni che possono, eventualmente essere recepiti dai soggetti autorizzati alla sottoscrizione, che rimangono titolari della determinazione dei relativi contenuti<sup>64</sup>.

Le esperienze di partecipazione con funzione di controllo del territorio avevano mostrato dei limiti<sup>65</sup>, che hanno portato il legislatore a proporre strumenti di coinvolgimento di privati più ampi nel d.l. n. 14/2017. Anzitutto, è prevista la

---

<sup>61</sup> In senso contrario, ad es. Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, Utet, Torino, 2006, p. 2352.

<sup>62</sup> Si v. P. BONETTI, *L'allocatione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1143.

<sup>63</sup> Margini che possono essere individuati attraverso una valutazione generale della riconduzione delle attività alla sicurezza in senso "stretto" o lato (così G. ARENA, *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura*, in [www.labsus.org](http://www.labsus.org), 2009) o attraverso un'analisi delle singole attività, si v. A. PAJNO – V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana*, cit., p. 208.

<sup>64</sup> Art. 2-bis del d.l. n. 14/2017.

<sup>65</sup> C. CARUSO, *I paradigmi della sicurezza partecipata*, in N. GALLO – T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza*, cit., pp. 139-143.

possibilità di accordi con le “reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell’arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini”: l’accordo si colloca a latere dei patti sottoscritti da Sindaco e Prefetto, prevedendo un coinvolgimento solo del primo<sup>66</sup>. La norma presenta profili di ambiguità, in primo luogo riguardo i profili soggettivi: esclusa la partecipazione individuale, sembra paventarsi l’estendibilità a tutte le tipologie di esperienze aggregative, con un unico limite individuato nella finalità di queste agli obiettivi indicati dalla norma. In secondo luogo, non è chiaro il collegamento tra gli interventi e la prevenzione e contrasto di fenomeni di criminalità diffusa e predatoria che pure dovrebbe svolgere da cornice in cui collocare gli accordi<sup>67</sup>. Un secondo settore in cui il legislatore sembra aver dato maggiore spazio alla partecipazione dei privati, anche in questo caso in forma aggregata, è costituito dalla possibilità di collaborare con enti o associazioni operanti nel privato sociale per la “promozione dell’inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l’eliminazione di fattori di marginalità”<sup>68</sup>. Anche in questo caso la definizione soggettiva non è univoca, residuando il dubbio se con essa si intenda fare riferimento alle associazioni del Terzo settore secondo la disciplina introdotta dalla l. n. 106 del 2016, o sia possibile la partecipazione anche di altre categorie di enti o aggregazioni di privati. L’individuazione dello strumento maggiormente idoneo al perseguimento di finalità che sono esplicitamente ristrette ad una dimensione “pubblica” è rimessa, in assenza di indicazioni specifiche, alla valutazione del singolo ente procedente che potrebbe, anzitutto, far ricorso ai contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione e convenzione previsti dall’art. 119 del TUEL (d.lgs. n. 267/2000). Infine, un’ipotesi peculiare è prevista per gli accordi per consentire l’installazione di sistemi di sorveglianza, in questo caso anche destinati a beni privati e con ricadute indirette sulla sicurezza degli spazi pubblici<sup>69</sup>. Il tentativo del legislatore di ampliare le ipotesi di partecipazione, anche per realizzare l’intento di un’espansione delle politiche di sicurezza riconducibili alla dimensione urbana sembra, ad ogni modo, concentrarsi su modelli di prevenzione situazionale e di controllo del territorio, in linea con l’attenzione primaria comune

---

<sup>66</sup> Art. 5 c. 2 lett. a) del d.l. n. 14/2017.

<sup>67</sup> Volendo dare alla finalizzazione alla prevenzione e contrasto alla criminalità caratteristiche di necessità per la stipula degli accordi, si corre il rischio che tale strumento presenti profili di sovrapposizione rispetto alla disciplina delle c.d. ronde disciplinate dalla l. n. 94 del 2009. In tale direzione, si v. V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l’iperbole della sicurezza urbana*, cit., pp. 50-51.

<sup>68</sup> Art. 5 c. 2 lett c-bis) del d.l. n. 14/2017.

<sup>69</sup> Art. 7, c. 1-bis del d.l. n. 14/2017.

ad altri strumenti del decreto, rivolta ad aspetti di decoro e vivibilità della città<sup>70</sup>. A livello legislativo risultano, dunque, carenti strumenti esplicitamente pensati per l'integrazione tra politiche sociali (o urbanistiche e culturali) e di sicurezza, le quali rimangono affidate al terreno della mediazione politica tra soggetti e alla regolamentazione attraverso strumenti non armonizzati<sup>71</sup>.

Le criticità emerse nello sviluppo delle forme di sicurezza partecipata sono in linea con alcuni dei principali elementi di debolezza del sistema plurale delle politiche di sicurezza italiano: frammentazione legislativa e decisionale, costi burocratici, carenza di luoghi di coordinamento e incertezza riguardo i comportamenti degli attori. Alcune di queste problematiche potrebbero essere risolte solo attraverso una messa in discussione delle decisioni legislative e regolamentari adottate, nella maggior parte dei casi a livello statale, che hanno contribuito a ingessare il sistema e a connotarlo con elementi di accentuata complessità. Ai problemi di carattere primariamente regolativo si accompagnano esigenze di ridefinizione delle modalità di gestione della partecipazione tra una pluralità di attori coinvolti (Sindaci, Prefetti e privati in primis) che spesso presentano, anche in ragione delle dimensioni dell'ente rappresentato, possibilità ed esigenze assai differenziate. Si renderebbero, quindi, necessari, per superare il modello securitario che ancora permea tali strumenti<sup>72</sup>, la creazione di strumenti di gestione associata delle iniziative di inclusione sociale e sicurezza partecipata e lo sviluppo di strutture di coordinamento – sul modello delle conferenze regionali e provinciali permanenti – che possano fornire strumenti e criteri di approvazione e operatività, chiari e uniformi gli operatori interessati allo sviluppo di forme di partecipazione.

## 5. La centralità del governo del territorio nelle politiche di sicurezza integrata

Le città registrano negli anni recenti una contesa per lo spazio che contribuisce a una nuova configurazione sociale delle stesse e che ha riflessi anche nella percezione di sicurezza da parte dei cittadini: un centro storico in cui vivono i ceti più abbienti, intorno a cui si sviluppano quartieri popolari e di speculazione

---

<sup>70</sup> In tale direzione si v. G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana*, cit., pp. 8-9.

<sup>71</sup> Sottolinea l'esigenza di adottare politiche di sicurezza e *welfare* non slegate, anche P. GONNELLA, *Le nuove forme della sicurezza urbana: decoro versus dignità*, in *Costituzionalismo.it*, 2017.

<sup>72</sup> Le Linee guida hanno, difatti, tentato una correzione che non pare idonea a risolvere la problematica di una "via securitaria al benessere della comunità" che contraddistingue l'approccio alle questioni sociali, riducendole a problemi di "disordine percepito da comunità ristrette", così, C. RUGA RIVA – R. CORNELLI – A. SQUAZZONI – P. RONDINI – B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, cit., pp. 15-16.

alternati ad aree dismesse o spazi abbandonati e dei sobborghi ancora più esterni in cui si concentrano i ceti medi in fuga dalle tradizionali periferie. La compenetrazione di tali aree e la mobilità tra le stesse contribuiscono alla diffusione della sensazione di insicurezza in ognuna delle aree interessate, anche prescindendo dal verificarsi di fenomeni criminosi<sup>73</sup>. Difatti, la problematica della “sicurezza percepita” – o della sua assenza – andrebbe ricondotta piuttosto alla percezione dei “rischi” che a vere e proprie esperienze di eventi criminosi: deriva quindi dall’intreccio di dati oggettivi, informazione massmediatica, esperienze dirette e conoscenze specifiche. Il governo del territorio diviene, anche, parte delle politiche di sicurezza in senso “stretto”: significativamente la l. n. 138/2018 è intervenuta in materia di contrasto ad una serie di attività considerate come lesive del decoro urbano: esercizio molesto dell’accattonaggio<sup>74</sup>, attività di parcheggio abusivo<sup>75</sup>, occupazione abusiva di immobili<sup>76</sup>.

Soprattutto, la richiesta di sicurezza non è indirizzata semplicemente alla repressione e prevenzione dei fenomeni criminosi<sup>77</sup>, ma costituisce primariamente domanda di miglioramento della qualità di vita urbana, attraverso la rimozione del degrado, la predisposizione di spazi verdi e ricreativi, l’arredo degli spazi pubblici, la cura dei trasporti, la dislocazione degli esercizi commerciali. La risposta alla domanda di sicurezza urbana richiede necessariamente lo sviluppo di politiche integrate di governo del territorio per fronteggiare i rischi sociali che la alimentano. L’obiettivo di tali politiche, che vanno a coincidere con la concezione di sicurezza in senso “lato”, consiste nella acquisizione di maggiore libertà e autonomia dell’uso degli spazi pubblici. Le politiche di governo del territorio diventano quindi l’elemento centrale su cui poggiare la risposta ai nuovi bisogni di sicurezza, da riconnettersi alla percezione invece che al concreto verificarsi di fenomeni criminosi, e lo strumento di realizzazione del cambio di paradigma del ruolo della

---

<sup>73</sup> Sulla necessità di considerare le politiche di riqualificazione e prevenzione ambientale e, più in generale, di rispondere alle domande di sicurezza in città anche attraverso l’utilizzo di strumenti urbanistici e architettonici, si v. U. NICOLINI, *La sicurezza*, in *Dalla (in)Sicurezza dei Luoghi alla Sicurezza dei Legami*, Atti della Conferenza Internazionale, FDE Institute Press, Mantova, 2016, p. 168; C. CARDIA – C. BOTTIGELLI, *Progettare la città sicura*, Hoepli, Milano, 2011, p. 3; M. D’ALBERTI – P. URBANI, *La "sicurezza urbana": il ruolo della gestione territoriale delle città*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli Editore, Rimini, 2010, p. 66.

<sup>74</sup> Artt. 21 *quater* e *quinquies* della l. n. 132/2018.

<sup>75</sup> Articoli da 30 a 31 *ter* della l. n. 132/2018, ad integrazione dell’art. 11 della l. n. 48/2017.

<sup>76</sup> Art. 31 *ter* della l. n. 132/2018.

<sup>77</sup> Per quanto il legislatore sia intervenuto anche in materia, attraverso i nuovi poteri di ordinanza conferiti al Sindaco dalla l. n. 132/2018.

sicurezza da difesa del singolo a condizione di sviluppo della sua personalità, attraverso la creazione di condizioni e luoghi che ne consentano l'espressione.

L'approccio maturato in Italia alle politiche di sicurezza sconta, anzitutto, le limitazioni connesse alla concentrazione, anche a fini statistici, sui reati per la determinazione delle problematiche e la pianificazione degli assetti insediativi da un punto di vista di sicurezza urbana. Tradizionalmente l'attenzione primaria degli Enti locali e dello Stato è stata incentrata su modalità di intervento in materia di sicurezza urbana attraverso misure di prevenzione, mentre scarsa attenzione è stata destinata al governo del territorio. La disciplina urbanistica italiana, a differenza di quanto avviene in altri Paesi – si pensi agli studi di sicurezza pubblica francesi, ESSP<sup>78</sup> –, non prevede strumenti di pianificazione territoriale orientati in maniera esplicita alla sicurezza, pur avendo sperimentato degli strumenti programmatici estemporanei in tale ambito<sup>79</sup>. Alcuni (timidi) segnali di attenzione a tale approccio sono presenti nelle Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata adottate a seguito del d.l. n. 14/2017, attraverso il richiamo ad iniziative di pianificazione urbanistica secondo le buone pratiche suggerite dal Rapporto “Prevenzione della criminalità attraverso la progettazione urbana”, approvato dal Comitato Europeo di Standardizzazione<sup>80</sup>. Le principali indicazioni sono relative all'adozione di misure urbanistiche destinate a promuovere l'uso sociale del territorio e migliorarne la fruibilità da parte della comunità.

## 6. Il ruolo della coesione sociale e le ordinanze sindacali

Le problematiche di sicurezza risultano maggiormente evidenti, anche a detrimento delle mere valutazioni quantitative sui reati connessi, nelle comunità che presentano un minore grado di coesione sociale: idealmente una società può essere considerata coesa dal punto di vista sociale quando i fattori produttivi sono impiegati in modo efficiente e sussistono politiche di *governance* che creino opportunità di inclusione e partecipazione, perseguendo l'equità distributiva e offrendo servizi sociali adeguati e universalmente accessibili<sup>81</sup>. Uno degli elementi di maggiore innovazione proposti nella legislazione più recente è costituito proprio dall'individuazione della coesione sociale quale obiettivo delle azioni in materia di sicurezza urbana (art. 4) e dei Patti previsti dall'art. 5 del d.l. n. 14/2007. La legge di conversione conferma e rafforza l'indirizzo, proponendo un approccio in cui

---

<sup>78</sup> *Étude de sûreté et de sécurité publique*, l. n. 297 del 5 marzo 2007 e decreto applicativo n. 95-260 del 3 agosto 2007.

<sup>79</sup> Si pensi ai Programmi di riqualificazione urbana o ai Contratti di Quartiere.

<sup>80</sup> Si v. Comitato Europeo di Standardizzazione (CEN), Rapporto Tecnico TC 14383-2.

<sup>81</sup> Secondo la definizione di G. DI FRANCO (a cura di), *Il poliedro coesione sociale. Analisi teorica ed empirica di un concetto sociologico*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

emerge implicitamente la natura sussidiaria della sanzione, quale risorsa estrema laddove gli interventi di azione amministrativa diretta non siano riusciti ad assicurare in via preventiva ed operando sulle condizioni di contesto, l'erosione delle cause dell'insicurezza<sup>82</sup>. Il perseguimento di tali finalità non può che avvenire – viste anche le restrizioni nelle competenze in materia di sicurezza delineate dalla Corte Costituzionale – attraverso la collaborazione tra gli Enti locali, le Regioni, cui spetta la competenza residuale in materia di politiche sociali, e lo Stato, cui permane la competenza in materia di sicurezza urbana.

L'esigenza di sviluppare la collaborazione interistituzionale pare ancor più necessaria se ci si pone l'obiettivo di perseguire politiche di sicurezza "positive" – attraverso azioni in ambito sociale e culturale –, mentre la tendenza principale degli Enti locali è verso l'adozione di misure di sicurezza in "negativo" attraverso ordinanze di carattere repressivo che rientrano tra le competenze degli stessi e non richiedono il coinvolgimento degli altri attori istituzionali. L'emersione del concetto di sicurezza urbana e della sussidiarietà del sistema sanzionatorio nella l. n. 48/2017, consente di individuare una serie di situazioni che siano in concreto indicatori di patologie nel sistema di sicurezza delle città e che legittimano, quindi, l'adozione di azioni e provvedimenti amministrativi. L'individuazione delle singole criticità e l'assunzione delle misure conseguenti diventa scelta che ricade – fisiologicamente – nell'ambito delle azioni dei Comuni e, in particolare, del Sindaco che se aveva originariamente funzioni in materia di sicurezza quale ufficiale del governo, ha invece assunto un ruolo crescente in qualità di vertice di un sistema articolato di funzioni e azioni destinate ad affrontare *"incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti."*<sup>83</sup> Assunzione di funzione che è determinata anche dalle modifiche all'art. 50 del TUEL introdotte dall'art. 8 comma 1 lett. a) del d.l. n. 14/2017. Le ordinanze adottate sulla base di tale norma si distinguono tra quelle che, secondo il comma 5 dell'articolo novellato, ricadono comunque nel perimetro legittimato dall'esistenza di requisiti di urgenza a carattere locale e le ipotesi di provvedimenti "ordinari" al ricorrere degli specifici fattori indicati al nuovo comma 7-bis dell'art. 50 TUEL. Le norme configurano un potere di regolazione ordinaria di alcuni elementi del decoro e della vivibilità urbana, senza disciplinare le modalità di coinvolgimento di Prefetto, forze di polizia o altre istituzioni che pure avrebbero potuto influenzare la disciplina in materia. L'elemento di maggiore interesse per lo sviluppo di politiche plurali è costituito

---

<sup>82</sup> In tale direzione, si v. G. PIGHI, *La nuova disciplina della sicurezza urbana integrata: tra prevenzione dei reati e coesione sociale*, in G.G. NOBILI – T.F. GIUPPONI – E. RICIFARI – N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città*, cit., pp. 88-89.

<sup>83</sup> Art. 50 T.U.E.L.

dalla possibilità di adottare degli appositi regolamenti per la disciplina di fenomeni riconducibili a questa dimensione della sicurezza, con possibilità di realizzare anche un'integrazione maggiore tra le politiche comunali, rispetto agli strumenti a carattere ordinatorio. Al contempo, il d.l. n. 14/2017 interviene anche nella materia delle ordinanze emanate dal Sindaco ex art.54 comma 4-*bis* del TUEL, con una specificazione legislativa delle finalità di tali provvedimenti all'art. 8 comma 1 l. b) del decreto, originariamente disciplinate con decreto ministeriale. La catalogazione ha destato tuttavia perplessità, contenendo un'elencazione chiusa con contenuto generico che se, da un lato, amplia gli spazi di azione dei Sindaci, dall'altro genera una confusione interpretativa rispetto ad altre parti del d.l. n. 14/2017 in cui pure si ricorre a espressioni similari<sup>84</sup>. La riarticolazione dei poteri sindacali di ordinanza operata dal decreto punta ad una migliore specificazione della fattispecie rispetto a quanto avvenuto in riferimento al pacchetto sicurezza del 2008, parzialmente dichiarato illegittimo nella sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2011<sup>85</sup>. Per tale motivo, il legislatore ha introdotto una catalogazione direttamente a livello legislativo, volta a definire la materia dell'incolumità pubblica e sicurezza urbana applicabile al caso di specie e circoscrivere, in coerenza con l'indirizzo della Corte, le possibilità di intervento del Sindaco quale ufficiale di governo, riconducendola essenzialmente ad una ricaduta locale della competenza statale in materia di sicurezza, sotto la forma di interventi su comportamenti umani strumentali alla commissione di reati<sup>86</sup>. Il riassetto dei poteri di ordinanza, al di là di una problematica sovrapposibilità degli interventi

---

<sup>84</sup> Si v. V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, cit., pp. 36-39.

<sup>85</sup> La sentenza aveva ritenuto in violazione del principio di legalità sostanziale un conferimento di poteri amministrativi indeterminato come quello operato dall'attribuzione dei poteri di ordinanza ai sindaci ex art. 54, comma 4 del TUEL anche al di fuori dei requisiti di contingibilità e urgenza, come discendente dalla modifica introdotta dal d.l. n. 92/2008. Si v., *ex pluris*, A. CARDONE, *L'incostituzionalità della riforma sulle ordinanze sindacali, tra "presupposizione legislativa" e "conformità alla previa legge": un doppio regime per la riserva relativa?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2011; P. CERBO, *Principio di legalità e "nuove e inedite" fattispecie di illecito create dai Sindaci*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012; M. CARRER, *Le ordinanze dei sindaci e la scorciatoia della Corte. Osservazioni, a prima lettura, alla sentenza della Corte costituzionale 7 aprile 2011, n. 115*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

<sup>86</sup> Si v. T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrate e sicurezza urbana*, cit., pp. 14-17; A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana*, cit.; S. PIZZORNO, *Il potere di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco con sguardo particolare alle modifiche introdotte dal d.l. 14/2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 1, 2018.

ex art. 50 e 54 TUEL<sup>87</sup>, presenta dei problemi di compatibilità con il rispetto del principio di legalità sostanziale, come declinato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2011: la vaghezza dei concetti definitivi adottati a a perimetrare tale potere è tale da poter configurare margini di discrezionalità eccessivamente ampi in capo al Sindaco<sup>88</sup>.

Il d.l. n. 14/2017 sembra dichiaratamente accogliere l'impostazione secondo cui la sicurezza debba essere garantita da politiche integranti strumenti di prevenzione e repressione, con azioni di controllo e coesione sociale. La qualificazione della sicurezza urbana come "bene pubblico" depone nella direzione di un approccio che punta a governare e risolvere i problemi di trasformazione sociale e urbana, non soltanto a controllarne e gestirne le trasformazioni. Lo spettro delle azioni dovrebbe, quindi, dipanarsi ben oltre le misure di ordinanze e di allontanamento (che pure rimangono l'elemento portante della legislazione) ed essere, piuttosto, determinato da azioni amministrative destinate a incidere sulle situazioni oggettive e problemi socio-relazionali e di contesto che producono la percezione di insicurezza. Iniziative che avvengono attraverso una "necessaria" interferenza tra politiche e azioni amministrative di diversi soggetti pubblici, oltre a poter prevedere la partecipazione dei privati. Il modello (teoricamente) proposto dal d.l. n. 14/2017 è quello di un incontro tra le politiche di sicurezza pubblica e sociale a livello comunale, con le situazioni ordinarie regolate da delibere e regolamenti del consiglio comunale e le situazioni di criticità affrontate attraverso le ordinanze sindacali. Significativamente, l'art. 8 esclude che nel settore delle ordinanze ex art. 54 TUEL in cui il Sindaco opera come ufficiale del governo sia presente un potere regolamentare dei Comuni. Le Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata intervengono nella materia, dedicando il paragrafo 7 all'inclusione sociale. Il modello proposto prevede lo sviluppo integrato di politiche urbanistiche, di animazione, sensibilizzazione e mediazione destinate ad alleviare e provare a risolvere amichevolmente le tensioni sociali e migliorare la percezione dei rischi, nonché la fruibilità e il civile utilizzo dell'insediamento urbano. Si suggerisce un approccio che integra politiche culturali-educative, azioni urbanistiche e sociali condotte da diversi attori istituzionali ed aperti alla partecipazione dei cittadini, dell'istituzione scolastica. Gli accordi sviluppati ex art. 2, comma 1-*bis* del d.l. n. 14/2017 puntano, quindi, a realizzare uno sviluppo della comunità quale strumento di miglioramento complessivo delle condizioni

---

<sup>87</sup> In cui, peraltro, il Sindaco interviene con vesti differenti e con diverso rapporto rispetto al Prefetto e al Ministero dell'interno, cui è gerarchicamente subordinato nella sola ipotesi di intervento quale ufficiale di governo.

<sup>88</sup> Si v. T.F. GIUPPONI, *Il "pacchetto sicurezza" e i rinnovati poteri del sindaco in materia di sicurezza urbana*, in G.G. NOBILI – T.F. GIUPPONI – E. RICIFARI – N. GALLO (a cura di) *La sicurezza delle città*, cit., pp. 26-27.

retrostanti i fenomeni di insicurezza, attraverso la partecipazione di Stato, Regioni, Enti locali e cittadini o istituzioni con specifici compiti in materia. L'indirizzo comune che sembra palesarsi nei tentativi di costruire un approccio alla sicurezza che superi la concentrazione sugli strumenti di prevenzione situazionale sembra quello di conferire all'Ente locale il ruolo di promotore e soggetto responsabile della sintesi di indirizzi settoriali che rischierebbero di presentare eccessiva frammentazione o discordanze<sup>89</sup>. Il Comune, in particolare, diviene il fulcro di tali azioni, operando attraverso delibere ordinarie del consiglio e della giunta nella gestione ordinaria delle politiche di sicurezza, ricorrendo alle ordinanze sindacali al ricorrere di criticità che legittimano provvedimenti contraddistinti da contingibilità e urgenza e facendosi promotore dello sviluppo di strumenti pattizi necessari all'approccio plurale.

## 7. Conclusioni

Nelle prassi emerse negli anni più recenti, il Sindaco svolge una funzione di garante dell'incontro tra la dimensione della sicurezza pubblica, affidata alle forze di polizia, e le altre attività di sicurezza che si dipanano e intervengono a comporre la sicurezza integrata. I poteri del Sindaco sembrano, quindi, emergere non solo in riferimento ai poteri di ordinanza sindacale cui si è prestata grande attenzione<sup>90</sup>,

---

<sup>89</sup> Secondo la definizione fornita dalla relazione illustrativa del decreto legge n. 14/2017: *"il modello sviluppato, anche in attuazione del principio di coordinamento legislativo fra lo stato e le regioni di cui all'art. 118 c. 3 Cost. ammette l'esistenza di uno spazio giuridico orizzontale nel quale interagiscono soggetti giuridici diversi, con strumenti e legittimazioni distinte, nella consapevolezza che la cooperazione tra i diversi livelli di governo possa garantire [...] maggiori e più adeguati livelli di sicurezza laddove quest'ultima non è più soltanto da identificare con la sfera della prevenzione e repressione dei reati (e quindi con la sfera della sicurezza "primaria") ma è intesa anche come attività volta al perseguimento di fattori di equilibrio e coesione sociale, di vivibilità e prevenzione situazionale connessi ai processi di affievolimento della socialità nei territori delle aree metropolitane e di conurbazione"*.

<sup>90</sup> Poteri che risalgono addirittura al Testo unico degli Enti locali del 1915 (artt. 150, 151, 217), rafforzati dal TULPS (art. 1) e da quasi tutti gli interventi normativi in materia di sicurezza, compreso il recente d.l. n. 14/2017. Si v., ad es., G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e urgenza*, in *Noviss. Dig. It.*, UTET, Torino, 1965, p. 35; A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 133; E.C. RAFFIOTTA, *Il problematico ruolo del sindaco "garante" della "sicurezza urbana": tra istanze locali e competenze statali*, in N. GALLO – T.F. GIUPPONI, *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, FrancoAngeli, Milano, 2014, pp. 63-67. Da ultimo, la l. n. 132/2018 ha esteso tali poteri, specie sul piano delle finalità, consentendo l'adozione di tali strumenti in un ventaglio assai ampio di ipotesi, tra cui decoro, vivibilità urbana, incuria e degrado dei centri urbani; si v. M. MANCINI PROIETTI, *Le misure*

ma anche quale vertice coordinatore degli strumenti “plurali” adottati negli anni più recenti. L’esercizio per via pattizia di un ruolo forte in materia di sicurezza era stato inizialmente osteggiato dallo Stato – anche nelle sue articolazioni territoriali – che rivendicava un monopolio nell’iniziativa in materia<sup>91</sup>. Soltanto con la l. n. 296 del 2006 si avvia una nuova stagione dei rapporti in tema di sicurezza, con lo sviluppo di patti che uniscono attività riconducibili alle politiche di sicurezza in senso stretto a misure di prevenzione sociale, riqualificazione del tessuto urbano e avvicinamento e integrazione tra forze di polizia e strutture statali e comunali<sup>92</sup>. Indirizzo che è, almeno dichiaratamente, perseguito anche dal d.l. n. 14/2017 e – soprattutto – dalle Linee generali che ne hanno specificato la disciplina, attraverso un ritorno ad una funzione sussidiaria – di ultima *ratio* – della sanzione, rispetto all’azione amministrativa, come era stato sollecitato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2011. L’obiettivo è quello di creare un sistema di prevenzione fondato non su divieti, ma su azioni in positivo nell’ambito della trasformazione urbana, della coesione e inclusione sociali, della promozione di regole, formazione e iniziative culturali. In luogo di strumenti ordinatori destinati a selezionare trasgressioni e trasgressori, i Comuni sono riportati a un ruolo più naturale di promozione di iniziative amministrative e di articolazione delle varie funzioni e politiche che compongono il tessuto della sicurezza nei rispettivi ambiti<sup>93</sup>.

La revisione dei concetti di ordine e di sicurezza pubblica è avvenuta negli scorsi anni attraverso singole misure ascrivibili a tale ambito adottate, senza una cornice o indirizzo uniforme e coerente, da provvedimenti che sono intervenuti sull’originario Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza: dapprima la l. n. 121/1981 e il d.lgs. 112/1998, quindi le norme che hanno composto i diversi “pacchetti sicurezza” succedutisi nel tempo e, da ultimo, la l. n. 48/2017, come integrata dalla l. n. 132/2018, intervenuta in modifica dell’art. 54, c. 4-*bis* del TUEL. Sono distinti gli ambiti dell’incolumità pubblica (racchiudente i provvedimenti destinati a tutelare l’integrità fisica delle persone), dalla sicurezza

---

*preventive e i divieti introdotti dalla l. 18 aprile 2017 n. 48, come modificata dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132, in G.G. NOBILI – T.F. GIUPPONI – E. RICIFARI – N. GALLO, La sicurezza delle città, cit., pp. 40-42; T.F. GIUPPONI, Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017, in Le Istituzioni del Federalismo, 1, 2017, pp. 14-27; G. TROPEA, I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana (dopo la legge Minniti), in Federalismi.it, 1, 2018, pp. 6-16.*

<sup>91</sup> Si v. C. BRACCESI, *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, in C. BRACCESI – R. SELMINI (a cura di), *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2005, pp. 25-45.

<sup>92</sup> Si v. C. DOMENICALI – F. MINNI, *I patti per la sicurezza*, cit., pp. 118-120.

<sup>93</sup> In tale direzione, si v. G. PIGHI, *La nuova disciplina della sicurezza urbana integrata*, cit., pp. 89-91.

urbana (primariamente contrasto dei fenomeni criminosi o di illegalità, connessi alla vivibilità e al decoro delle città) e dalla sicurezza integrata (contraddistinta dal ruolo centrale dei patti tra livelli destinati alla promozione della sicurezza). Infine, la sicurezza pubblica è definita dall'art. 159, c. 2 del d.lgs. n. 112/1998 quale "complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni". Si registra, quindi, un'articolazione del concetto della sicurezza che prova a realizzare una dimensione plurale di risposta a tre dimensioni di insicurezza – reale o percepita – solo parzialmente sovrapponibili: insicurezza civile, disordine urbano e stress culturale<sup>94</sup>. L'espansione del concetto di sicurezza, l'applicazione di un processo di sussidiarietà tra Stato e autonomie contraddistinto da un ruolo crescente della collaborazione e del coordinamento tra le istituzioni, accompagnato da una simile tendenza registrata tra forze di polizia dello Stato e polizie locali<sup>95</sup>, hanno accresciuto il ruolo nella materia degli Enti locali e dei Sindaci. Il percorso è stato, in particolare, evidenziato dal crescente ruolo assunto dalle pratiche negoziali, in cui le caratteristiche imposte e limitate degli originari protocolli d'intesa stipulati tra Comuni e Prefetture sono state gradatamente sostituite da strumenti con caratteristiche più marcatamente contrattualistiche e coinvolgenti una pluralità di elementi (anche finanziari) e materie<sup>96</sup>. Il passaggio da accordi riguardanti principalmente la prevenzione dei reati e la tutela dell'integrità fisica a strumenti che mirano a regolamentare gli elementi essenziali della convivenza civile e della sicurezza pubblica nelle città ha avuto implicazioni anche nel coinvolgimento e nello sviluppo di attività da parte dei privati. Nonostante tali indirizzi, anche nei più recenti strumenti legislativi permane una sfasatura tra l'attenzione e il dettaglio con cui sono regolati gli strumenti riconducibili alla prevenzione situazionale e le mere aperture alle ipotesi riconducibili ad una dimensione più ampia della sicurezza, che pure sarebbe necessario sviluppare – accantonando la c.d. ideologia del decoro – per perseguire l'obiettivo di risolvere le causali di alcuni fattori di criticità in luogo di fronteggiarne le sole conseguenze e manifestazioni. Nello sviluppo di questi approcci plurali, solo parzialmente recepiti a livello legislativo,

---

<sup>94</sup> In tale direzione, si v. M. MANCINI PROIETTI, *Le misure preventive e i divieti introdotti dalla l. 18 aprile 2017 n. 48, come modificata dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132*, in G.G. NOBILI – T.F. GIUPPONI – E. RICIFARI – N. GALLO, *La sicurezza delle città*, cit., pp. 37-39.

<sup>95</sup> Come anticipato dalla l. n. 128/2001, attraverso i piani coordinati di controllo del territorio.

<sup>96</sup> Tendenza particolarmente evidenziata dal passaggio da una stipula delegata alle prefetture, all'assunzione di un ruolo diretto da parte del Ministero dell'Interno nei recenti "pacchetti sicurezza", si v. l. n. 125/2005; 94/2009 e, da ultimo le l. n. 48/2017 e n. 132/2018.

emerge il ruolo dell'Ente locale e – in particolare – del Sindaco quale titolare di una funzione primaria nel concetto allargato di sicurezza urbana, nel quale opera primariamente quale responsabile della municipalità<sup>97</sup> e non di delegato del governo. In questo percorso di evoluzione della materia sembra, difatti, destinato a intervenire crescentemente attraverso l'individuazione dei rischi, la determinazione delle politiche della macchina amministrativa e la promozione delle collaborazioni verticali e orizzontali necessarie ad un approccio plurale, invece che ricorrendo agli strumenti di prevenzione situazionale e repressione "classici" dei poteri in materia di sicurezza statali.

---

<sup>97</sup> Ex art. 50 TUEL.