parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 67

Le politiche di sicurezza urbana: l'evoluzione normativa e la sfida dell'integrazione

di Fabio Ferroni

INDICE

[68] **1. IL QUADRO NORMATIVO ED ISTITUZIONALE DELLE POLITICHE DI SICUREZZA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**
[68] **1.1.** La problematica delle politiche locali di sicurezza in Italia
[69] **1.2.** Il sistema normativo statale di riferimento
[72] **1.3.** L'evoluzione del "controverso rapporto" fra governo locale e governo nazionale della sicurezza
[76] 1.4. Lo sviluppo delle legislazioni regionali: elementi per uno "statuto" delle nuove politiche integrate di sicurezza
[87] **1.5.** Prospettive di riforma: una proposta di legge nazionale
[92] **1.6.** I nuovi statuti regionali: un'occasione mancata?
[94] **2. LE POLITICHE LOCALI DI SICUREZZA E *LA SFIDA* DELL'INTEGRAZIONE**
[94] **2.1.** Premessa
[94] **2.2.** Sicurezza urbana e nuova prevenzione
[97] **2.3.** L'*integrazione* come paradigma delle politiche locali di sicurezza
[100] **3. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE**
[107] **NOTE**
[112] **BIBLIOGRAFIA**
[114] **RIFERIMENTI NORMATIVI**

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 68

1. Il quadro normativo ed istituzionale delle politiche di sicurezza nell'ordinamento italiano (1)

1.1. *La problematica delle politiche locali di sicurezza in Italia*

La problematica delle politiche locali di sicurezza si è imposta in Italia a partire dai primi anni '90, a seguito di una crescente domanda sociale di sicurezza da parte dei cittadini, che, pur continuando a riguardare anche le autorità di pubblica sicurezza e le forze dell'ordine, si è indirizzata sempre più direttamente verso gli amministratori locali e soprattutto verso i sindaci.

Questo processo di posizionamento del "bene pubblico sicurezza" al livello del governo locale può essere ricollegato a due fattori essenziali e per molti versi interconnessi, che si possono così sintetizzare: da un lato, la trasformazione profonda nei meccanismi di rappresentanza avvenuta con l'elezione diretta dei sindaci (legge n. 81 del 1993); dall'altro, l'evoluzione della domanda stessa di sicurezza, che dalla richiesta di tutela dai fenomeni criminali (il riferimento è, in particolare, alla c.d. microcriminalità o criminalità diffusa), si estende, divenendo più articolata e complessa, a tutta una serie di problematiche concernenti la vivibilità delle città e classificabili come cause di "disordine fisico" (edifici abbandonati e incustoditi, cattiva manutenzione degli spazi urbani e dell'arredo urbano, scritte sui muri, rifiuti e veicoli abbandonati su strada, scarsa illuminazione, panchine o cabine telefoniche vandalizzate, ecc.), e cause di "disordine sociale" (comportamenti disturbanti o aggressivi verso residenti e passanti, conflitti tra gruppi, connessi in talune situazioni alla presenza di immigrati o nomadi, presenza di senza fissa dimora, accattonaggio, tossicodipendenza, prostituzione di strada, ma anche circolazione stradale pericolosa o dannosa) (2).

I "primi cittadini", quindi, scelti direttamente dai loro amministrati, divengono i referenti più immediati delle tensioni sociali attorno ai bisogni fondamentali delle comunità locali, nel cui "catalogo" si inserisce prepotentemente quello della sicurezza nei termini sopra accennati (3).

Con questi presupposti, l'imporsi della questione della sicurezza delle città nella sua nuova e più complessa accezione (è

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 69

in questo contesto che si inizia a parlare di *sicurezza urbana*), risulta strettamente legata – com'è stato puntualmente osservato [Selmini 2003, 611 e ss.] – al tema della redistribuzione delle responsabilità e delle competenze tra le amministrazioni locali e centrali che caratterizza il dibattito della prima metà degli anni '90 sulla riforma federalista dello Stato, e si pone anzi come *tema ideale* su cui tentare di ridefinire gli equilibri tra i diversi attori in gioco; prospettiva questa che si è trovata peraltro a dover scontare l'arretratezza del sistema normativo di riferimento.

1.2. *Il sistema normativo statale di riferimento*

Nel prendere in esame il quadro normativo della sicurezza nel nostro ordinamento, non si può non partire (ancora oggi) da un testo normativo di oltre settanta anni fa, il Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, con cui fu approvato il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS) e che a sua volta, proprio in quanto Testo unico, faceva riferimento ad una normativa ancora precedente.

In particolare, l'ambito di pertinenza della sicurezza pubblica ([4]), come interesse pubblico primario riservato all'autorità statale, è specificato nell'(ancora vigente) art. 1 del TULPS, che contempla il mantenimento dell'ordine pubblico, la sicurezza dei cittadini, la loro incolumità, la tutela della proprietà, la cura dell'osservanza di leggi e regolamenti di stato, province e comuni, di ordinanze delle autorità e la prestazione di soccorso in caso di pubblici e privati infortuni. Ne discende poi un complesso di norme imperniate sul ruolo principale delle autorità statali a difesa dell'ordine costituito, secondo un "modello" per cui ogni manifestazione potenzialmente confliggente dei singoli individui poteva essere repressa come minaccia alla sicurezza pubblica.

Tale normativa ha subito nel tempo numerosi interventi di modifica – sia ad opera della Corte Costituzionale che del legislatore – finalizzati soprattutto ad adeguare i contenuti di varie disposizioni al sistema dei valori e dei principi recepiti nel nostro ordinamento con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana; interventi che peraltro non hanno intaccato l'impostazione "politica" di fondo del TULPS .

Una formulazione normativa della nozione di sicurezza che, pur ricalcando il tenore del citato art. l del TULPS, risulta più

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 70

adeguata ai valori costituzionali, si ricava dall'art. 24 della legge 1 aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), il quale, nel prevedere i compiti istituzionali della Polizia di Stato, testualmente recita: "la Polizia di Stato ... tutela l'esercizio delle libertà e dei diritti dei cittadini; vigila sull'osservanza delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti della pubblica autorità; tutela l'ordine e la sicurezza pubblica; provvede alla prevenzione e alla repressione dei reati; presta soccorso in caso di calamità ed infortuni".
Le due fonti normative sopra richiamate (TULPS e Legge n. 121/1981) risultano inoltre essenziali in materia di sicurezza pubblica, anche per delinearne l'assetto organizzativo: soggetti, responsabilità e competenze. Un sistema organizzativo – in estrema sintesi – incardinato a livello centrale sulla figura del Ministro dell'Interno (autorità nazionale di pubblica sicurezza e titolare della responsabilità politica generale), che si avvale per l'attuazione delle direttive ed il coordinamento tecnico-operativo del Dipartimento della pubblica sicurezza (con al vertice il Capo della Polizia-direttore generale della pubblica sicurezza); mentre a livello periferico si trovano il Prefetto ed il Questore, che rivestono entrambi la qualifica di autorità provinciali di pubblica sicurezza, peraltro con una importante differenziazione funzionale, per cui al Prefetto compete la responsabilità politico-amministrativa dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia ed al Questore la responsabilità tecnico-operativa dei relativi servizi. Infine, le forze di polizia competenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica sono individuate dall'art. 16 della legge n. 121/1981: Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di finanza; la medesima disposizione annovera tra le forze di polizia, ma con potestà di intervento limitata al concorso nei servizi di pubblica sicurezza, il Corpo degli agenti di custodia (oggi Polizia penitenziaria) e il Corpo forestale dello Stato.

Come risulta evidente, nel sopra descritto sistema organizzativo nessuna funzione viene attribuita ai sindaci, se si fa eccezione per quelle situazioni marginali dei comuni ove non siano istituiti commissariati di polizia ed in cui il sindaco è autorità locale di pubblica sicurezza, svolgendo peraltro tali funzioni quale *ufficiale di governo* e non come organo del comune ([5]).

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 71

Occorre qui ricordare anche l'art. 38 della legge 8 giugno 1990, n.142, Ordinamento delle autonomie locali ([6]), in cui si prevede che il sindaco, sempre nelle sua qualità di ufficiale di governo, *"sovraintende* alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, *informandone il prefetto"*. Formula normativa, quest'ultima, nella quale ci sembra di poter cogliere una certa "divaricazione" tra l'apparente estensione della funzione di *sovrintendenza generale* del sindaco ed il suo contenuto effettivo, che si estrinseca sostanzialmente in un *obbligo di informativa* al prefetto, corrispondente a quanto stabilito *a suo tempo* dall'art. 152 del Testo unico della legge comunale e provinciale approvato con R.D. n. 148 del 1915 (ora abrogato).

Ancora con riferimento alle istituzioni del governo locale, si evidenzia che la polizia municipale non è annoverata tra le forze di polizia competenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica individuate dall'art. 16 della legge n. 121/1981. E la legge 7 marzo 1986, n. 65, Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale ([7]), prevede solo lo svolgimento di funzioni di pubblica sicurezza di carattere *ausiliario* (art. 5, comma 1, lett. c) per il personale di polizia municipale cui sia stata conferita da parte del prefetto la qualità di agente di pubblica sicurezza (in nessun caso di ufficiale). A tale riguardo, ai sensi dell'art. 3 della stessa legge quadro, gli addetti al servizio di polizia municipale collaborano, nell'ambito delle proprie attribuzioni, con le forze di polizia dello Stato previa disposizione del Sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità. Occorre rilevare infine che la citata legge-quadro stabilisce (art. 5, comma 4) che nell'esercizio delle funzioni di agente di pubblica sicurezza il personale della polizia municipale dipende operativamente dalla competente autorità di pubblica sicurezza.

Risulta evidente, dal quadro normativo sopra descritto, un impianto fortemente centralistico del sistema delle agenzie di sicurezza. Ed anche la successiva legislazione finalizzata alla realizzazione del cosiddetto "federalismo amministrativo" (L. 15.3.1997, n. 59, c.d. Bassanini uno, e D.Lgs 31.3.1998, n. 112), mentre ha ribadito espressamente il monopolio esclusivo dello Stato in materia di "ordine pubblico e sicurezza pubblica" (art. 1, comma 3, lett. l, della L. n. 59 del 1997, e

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 72

art. 159 del D.Lgs. n. 112 del 1998), in conformità del resto al vigente dettato costituzionale, non si è invece preoccupata di prevedere tra gli elementi caratterizzanti della riforma alcun istituto volto a sviluppare un rapporto efficace fra agenzie statali di sicurezza e governo locale ([8]).

1.3. *L'evoluzione del "controverso rapporto"* ([9]) *fra governo locale e governo nazionale della sicurezza*

In una situazione in cui – come abbiamo detto – la domanda di sicurezza, trasformandosi nei suoi contenuti, si indirizzava sempre più direttamente e "intensamente" verso i sindaci ([10]), accompagnata da un aumento significativo delle azioni di protesta e di mobilitazione da parte dei cittadini ([11]) ed enfatizzata dagli organi di informazione, questi amministratori locali non potevano trovare nel sistema normativo – quale sopra delineato – strumenti adeguati per attuare politiche di sicurezza capaci di rispondere altrettanto direttamente alle esigenze dei propri amministrati. La sicurezza urbana diviene pertanto oggetto di una vera e propria *competizione istituzionale* tra sindaci e autorità di pubblica sicurezza, fra governo locale e governo nazionale della sicurezza.
In una prima fase le posizioni sono apparse piuttosto radicali e statiche, pur in un quadro articolato in relazione alle diverse opzioni politiche espresse dai governi locali: estremizzando i concetti per necessità di sintesi, si può dire che alla rivendicazione da parte dei sindaci di un ruolo comunque più diretto ed incisivo nel governo della sicurezza delle città (dall'impiego delle polizie locali nell'attività di contrasto e repressione nei confronti della microcriminalità, alla richiesta di poter indicare priorità di intervento "vincolanti" anche per le autorità di pubblica sicurezza, fino alla pretesa di alcuni sindaci di voler coordinare direttamente le forze di polizia, c.d. "modello New York"), si è contrapposta la riaffermazione della esclusività del monopolio della sicurezza da parte dei prefetti e del Viminale. Tale rigida contrapposizione si è poi sbloccata, per dare inizio ad una complessa fase di "*negoziazione*": ed è importante sottolineare come l'avvio di questa nuova fase abbia trovato fondamento ed impulso proprio nella cognizione di quella trasformazione sostanziale della domanda sociale di sicurezza (cui abbiamo accennato all'inizio), che ha spinto "sempre più

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 73

spesso Prefetti e Sindaci a consultarsi sulla consistenza dei problemi e sulle misure da adottare" [Braccesi, 2000, 148].

Dal riconoscimento della esigenza di avviare forme di collaborazione tra i due livelli di governo della sicurezza, si sviluppa la *stagione dei c.d. protocolli d'intesa* stipulati tra comuni e prefetture, con l'obiettivo della "sperimentazione di nuove modalità di relazione finalizzate alla realizzazione di iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza delle città" ([12]). Il primo protocollo fu stipulato a Modena – alla presenza dell'allora ministro dell'Interno – nel febbraio del 1998 ed a seguire, nel biennio '98/'99, ne vennero sottoscritti oltre 60, sempre fra sindaci e prefetti ([13]). Non si intende qui procedere ad una analisi critica dei contenuti né ad una valutazione complessiva dei risultati e dell'efficacia di questi accordi, ma si ritiene utile evidenziare che i protocolli d'intesa hanno comunque rappresentato il primo passo per il riconoscimento – anche formale – del ruolo delle istituzioni locali nel governo complessivo della sicurezza delle città e un primo tentativo di introdurre strumenti di coordinamento e di collaborazione istituzionale nelle politiche di sicurezza, a fronte di un sistema normativo che – come abbiamo visto – a questo riguardo lasciava ben pochi spazi. Detto questo però, in base all'evoluzione applicativa che i protocolli hanno poi avuto, si può certamente condividere la valutazione per cui "la corsa a sottoscrivere protocolli tutti sostanzialmente uguali tradisce … la presenza di un obiettivo più politico che operativo ed è così che molti protocolli si esauriscono con l'atto stesso della firma" [Braccesi, 2000, 149].

La stagione dei protocolli d'intesa, contribuì comunque a creare i presupposti per l'approvazione della *riforma del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica* con il D.Lgs. 27.7.1999, n. 279 ([14]), che ha inserito tra i componenti "di diritto" di tale organo il sindaco del comune capoluogo di provincia, il presidente della provincia e, quando debbano trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali, i sindaci degli altri comuni; al sindaco del comune capoluogo viene altresì riconosciuto il potere di chiedere la convocazione del Comitato e di proporne l'integrazione dell'ordine del giorno, per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o con-

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 74

flitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale.
Le suddette modifiche introdotte con la riforma sono certamente rilevanti, anche perché sanciscono per la prima volta – a livello normativo – l'accesso di componenti *"laiche"* come gli amministratori locali ad organismi fino ad allora monopolio esclusivo di altre autorità cui la sicurezza era riservata per legge, riconoscendo inoltre una sorta di *"par condicio"* ai sindaci in questi organismi. È anche vero peraltro, che a seguito della riforma del '99 emergono elementi di notevole ambiguità, in quanto nella composizione e nelle modalità di funzionamento il Comitato si presenta come un organo – quasi paritario – di concertazione delle politiche di sicurezza, ma nella forma rimane pur sempre un *organo di consulenza del prefetto*, così come continua ad esser definito nell'art. 20 della L. n. 121/1981; una funzione che stride con il ruolo istituzionale degli amministratori locali eletti direttamente dai cittadini.

I Comitati riformati, in ogni caso, non esauriscono le esigenze di confronto/concertazione tra soggetti istituzionali per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza. Parallelamente alla crescente diffusione in molte città italiane di iniziative strutturate e coordinate per il miglioramento della sicurezza (i c.d. "progetti per la sicurezza") ([15]), continua infatti il ricorso a strumenti pattizi con la stipula di nuovi Protocolli d'intesa fra enti locali e prefetture, nei quali si cerca di migliorare l'operatività e di definire meglio gli impegni che fanno capo ai diversi attori istituzionali. Si è parlato a tale riguardo di una "seconda generazione" di intese, cui in vari casi viene attribuita la nuova denominazione di *contratti di sicurezza* ([16]) con riferimento all'esperienza europea e, in particolare, a quella francese dei *Contrats Locaux de Sécurité* (CLS) ([17]).
In realtà, a parte il valore simbolico delle "etichette", se è vero che in alcuni dei *nuovi contratti* è riscontrabile uno sforzo di maggior aderenza ad esigenze specifiche del territorio di riferimento, sembra comunque prevalere ancora un'impostazione essenzialmente "proceduralista", volta cioè a regolamentare le forme della collaborazione piuttosto che ad avviare attività congiunte e progetti operativi ([18]). Uno degli obiettivi più ricorrenti continua ad essere lo scambio di dati e informazioni, permanendo l'esigenza degli enti locali di poter disporre dei dati sull'andamento della criminalità detenuti dalle prefetture,

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 75

mentre quasi mai risultano coinvolti direttamente l'apparato giudiziario, le istituzioni scolastiche, le varie organizzazioni di categoria (imprese, sindacati, ecc.), le associazioni di volontariato.
Appaiono quindi evidenti le differenze tra queste intese e i contratti locali di sicurezza francesi, nei quali si trovano invece definiti i problemi prioritari da risolvere, gli obiettivi prefissati e le attività da svolgere per il loro raggiungimento, il *timing* delle diverse azioni previste e l'elenco delle risorse che ciascun *partner* si impegna a garantire; oltre a prefetti e sindaci, i vertici locali della magistratura e della scuola sono tra i partner necessari dei CLS, per l'attuazione dei quali vengono anche introdotte le nuove figure professionali degli "assistenti di sicurezza" e degli "agenti locali di mediazione sociale". Differenze sostanziali quindi rispetto ai nostri protocolli e contratti di sicurezza; differenze che, d'altra parte, trovano spiegazione e fondamento nella diversa "genesi" dei due istituti: in Francia infatti i CLS vengono istituiti come strumento principale delle politiche di sicurezza urbana in attuazione di un preciso programma nazionale ([19]), mentre in Italia l'iniziativa per arrivare alla stipulazione dei protocolli e dei contratti di sicurezza è partita sempre dagli enti locali, potremmo dire *in ordine sparso,* nell'ambito di quella *complessa negoziazione* finalizzata a colmare le carenze del sistema normativo ed in assenza di vere e proprie politiche nazionali di sicurezza ([20]).

Eppure, esaminando la produzione normativa della fine del 2000, troviamo una disposizione (l'art. 7 del DPCM 12 settembre 2000 in materia di polizia amministrativa locale) sicuramente significativa per la promozione di strumenti di collaborazione e concertazione delle politiche di sicurezza. Per la prima volta si prevede espressamente che "lo Stato, le Regioni e gli Enti locali *collaborano in via permanente*, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, al perseguimento di *condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini*, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei *servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convi-*

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 76

venza nel rispetto della legalità"(comma primo). Si attribuisce poi (commi secondo e terzo) alla Conferenza unificata Stato, Regioni e autonomie locali ed al Ministero dell'Interno l'iniziativa per promuovere "*la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano.*"
L'art. 7 del DPCM 12 settembre 2000, viene richiamato nelle premesse degli accordi stipulati con il Ministero dell'Interno dalla Regione Emilia-Romagna (2 maggio 2001) e dalla Regione Toscana (5 novembre 2002), dei quali peraltro non ci sembra abbia costituito il supporto determinante (sicuramente l'accordo relativo alla Regione Emilia-Romagna era già previsto nell'Intesa istituzionale di programma stipulata fra la stessa Regione e lo Stato il 22 marzo 2000); di fatto tale norma – a parere di chi scrive – ha prodotto pochi risultati rispetto alla sua potenzialità "propulsiva", e comunque non ha dato avvio ad una "nuova stagione" nazionale delle politiche integrate di sicurezza.
A tale riguardo quindi, si concorda nell'individuare nella mancanza di un rinnovamento effettivo delle politiche di sicurezza e di una risposta adeguata alle istanze ed alle proposte dei governi locali su questo fronte, un elemento negativo che accomuna i governi nazionali di centro-sinistra (1996-2001) e di centro-destra (2001-ad oggi), per cui, come è stato osservato in un'accurata ricostruzione di queste vicende [Braccesi, 2004, 266]: "entrambe le coalizioni scelgono la strada delle semplificazioni, delle campagne di opinione nazionali, degli interventi simbolici…… A sinistra con una campagna politico-parlamentare incentrata sulla certezza e sull'inasprimento delle pene detentive per i reati predatori, formalizzata nella legge n. 128 del 2001 ([21]) e già dimenticata, a destra con la retorica delle operazioni ad alto impatto o con il ripristino, poco più che simbolico, del pattugliamento a piedi nei centri cittadini".

1.4. *Lo sviluppo delle legislazioni regionali: elementi per uno "statuto" delle nuove politiche integrate di sicurezza*

A partire dalla metà degli anni '90 – come abbiamo accennato – sempre più amministrazioni comunali (in prevalenza del nord e del centro Italia) avviano attività ed iniziative per il

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 77

miglioramento della sicurezza nelle città, sperimentando nuove strategie di prevenzione che nelle esperienze più avanzate vengono strutturate in veri e propri "progetti per la sicurezza" ([22]).

Questo impegno dei governi locali trova un supporto importante per la condivisione delle esperienze e l'approfondimento delle strategie con la costituzione nel 1996 del Forum italiano per la sicurezza urbana ([23]), quale sezione italiana dell'omonimo Forum europeo. Ma già nel 1994 la Regione Emilia-Romagna aveva attivato un progetto denominato Progetto "Città sicure" ([24]) con la finalità specifica di affrontare le nuove problematiche di sicurezza urbana *a sostegno delle città*; progetto da cui è scaturita un'attività di ricerca, divulgazione scientifica e diffusione di prassi amministrative che ha rappresentato fin dall'inizio un punto di riferimento essenziale ben oltre i confini regionali ([25]).

Una scelta di fondo che ha accomunato fin dall'origine l'impostazione del Progetto "Città sicure" della Regione Emilia-Romagna e del Forum italiano per la sicurezza urbana è stata, quindi, quella di riconoscere il ruolo centrale delle città nel governo della sicurezza in conformità al principio costituzionale di sussidiarietà, e di riservare all'azione regionale una funzione di promozione e sostegno dei governi locali. Questa scelta di fondo viene poi recepita – fatto politico di assoluta rilevanza – dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, che assume espressamente (documenti approvati nelle sedute del 15 giugno 2000 e dell'8 febbraio 2001) l'obiettivo di "promuovere un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale". Dalla condivisione e dagli sviluppi successivi di questa scelta di fondo si è andata consolidando quella che è stata definita *un'alleanza insolita nel panorama italiano* [Braccesi, 2004, 262], quella appunto tra comuni e regioni, ed una specifica legislazione regionale, quale espressione "solenne" di un impegno che non ha precedenti nel panorama europeo delle politiche di sicurezza [Braghero, M. e Izzi, L., 2004, 245].

Si può dire quindi che a fronte di un quadro normativo nazionale in cui – come abbiamo visto – non trova idoneo riconoscimento il ruolo istituzionale degli enti locali nel governo della sicurezza, sono le regioni che intervengono a "sostenere" i governi locali nella promozione di nuove politiche di sicurezza

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 78

urbana, con proprie disposizioni normative non solo di assegnazione di risorse finanziarie, ma anche di tipo programmatico ed organizzativo, assolvendo così a quel ruolo che nel resto d'Europa viene assolto dai governi nazionali. A partire dal 1999, anno in cui la Regione Emilia-Romagna per prima approvò una legge specifica in materia, altre 9 leggi regionali sono entrate in vigore (Lazio e Toscana nel 2001, Veneto, Umbria e Marche nel 2002, nel 2003 Lombardia, Campania ed ancora Emilia-Romagna con la nuova legge che ha sostituito quella del 1999, nel 2004 Piemonte) ([26]), mentre altri progetti di legge (Provincia Autonoma di Trento, Calabria, Abruzzo, Liguria, Sardegna) sono attualmente all'esame dei rispettivi Consigli provinciali e regionali ([27]).

Da un esame comparato delle leggi regionali sopra richiamate ([28]) si può individuare un nucleo di principi informatori fondamentali che trovano una declinazione omogenea ed una serie di strumenti e criteri attuativi analoghi, con una trasversalità che – seppur con alcune specificazioni proprie delle varie realtà regionali – non risulta condizionata dalle distinzioni di schieramento politico. Tale omogeneità di principi e di metodi induce a ritenere con sufficiente ragionevolezza che è in atto un "processo di definizione di *un nuovo modello istituzionale di sicurezza*, fondato sulla centralità del ruolo dei Comuni nello sviluppo delle politiche per la sicurezza e sulla trattazione prettamente locale e territoriale delle problematiche relative" [Regione Toscana, 2003], nonché sulla "integrazione delle politiche sociali e territoriali di competenza delle autonomie regionali e locali con le politiche di contrasto della criminalità" [Conferenza dei Presidenti di Regione, 2001].

Ed è su questa base, che si ritiene si possano individuare gli elementi essenziali per configurare una sorta di *"statuto" delle nuove politiche integrate di sicurezza*: ovviamente non nel senso formale tipico dei paradigmi delle fonti del diritto, ma in senso sostanziale; un nucleo sufficientemente omogeneo di principi e strumenti recepiti nelle varie leggi regionali, da cui si può ricavare un "sistema normativo" ([29]) della sicurezza locale che, per quanto suscettibile di ulteriori sviluppi, appare fin d'ora idoneo a conquistare un suo spazio autonomo rispetto al sistema normativo della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico.

La conquista di questo spazio normativo autonomo da parte

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 79

della legislazione regionale avviene innanzitutto mediante l'affermazione dell'esistenza di una "*ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale",* come bene giuridico al cui conseguimento sono rivolte le politiche locali di sicurezza che le regioni si assumono il compito di promuovere; bene giuridico che questa legislazione regionale individua come autonomo e distinto rispetto all'*ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale,* con cui nell'ordinamento vigente si identifica invece la tutela dell'"ordine pubblico e sicurezza pubblica" ([30]).

A tale riguardo si deve far riferimento al vigente art. 117, comma 2, lett h, della Costituzione e alle leggi della c.d. riforma Bassanini, già ricordate sopra.

Infatti, in conformità alla suddetta norma costituzionale, l'art. 1, comma 3, lett. l) della L. n. 59 del 1997 (c.d. Bassanini uno), prevede espressamente che la materia "ordine pubblico e sicurezza pubblica" è di competenza esclusiva dello Stato; il D.Lgs 31.3.1998 n.112, di attuazione della L. n.59 del 1997, all'art. 159, comma 2, definisce poi le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica, come l'insieme delle "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 nella comunità nazionale*, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni".

L'art. 159, primo comma, definisce invece la nozione di *polizia amministrativa regionale e locale,* identificandola nell'insieme delle "misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, *senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica*". La nozione di polizia amministrativa regionale e locale risulta quindi individuata attraverso due parametri: il primo è dato dalla "fonte" del possibile pregiudizio alla collettività, che viene riconnessa allo svolgimento di attività attinenti alle materie conferite alle regioni ed agli enti locali; il secondo parametro è costituito dal "bene giuridico" tutelato, ed assume una particolare importanza in quanto se

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 80

ne ricava il confine tra polizia amministrativa e polizia di sicurezza. Viene infatti espressamente *esclusa dalla funzione di polizia amministrativa regionale e locale* la prevenzione delle lesioni e dei pericoli nei confronti di beni ed interessi tutelati in funzione dell'ordine e della sicurezza pubblica, e cioè, in base ad una interpretazione sistematica delle due disposizioni (comma 1 e comma 2 dell'art. 159), di quei dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge *l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale*. Risulta evidente, a questo punto, la finalità e la portata innovativa – nel senso tecnico-giuridico ([31]) di integrazione dell'ordinamento positivo – che riveste l'affermazione dell'esistenza di una "*ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale"* come bene giuridico autonomo, distinto dall'ordine e dalla sicurezza pubblica, riconosciuto e tutelato dalla legislazione regionale in esame, la quale trova così una soluzione sistemica al problema "di individuare uno spazio legislativo legittimo per le *politiche regionali della sicurezza"* ([32]).

Se questa autodeterminazione del bene giuridico oggetto di tutela, è quindi elemento essenziale per la configurabilità di uno *"statuto"* nel senso sopra ipotizzato, altrettanto essenziale in questa stessa prospettiva risulta il fatto che le varie leggi regionali assumono come obiettivo programmatico comune per la tutela di quel bene giuridico, la promozione di un *sistema integrato di sicurezza* ([33]). Un sistema basato sulla consapevolezza della complessità della questione sicurezza, per cui si riconosce la necessità: da un lato, che le politiche locali per la sicurezza dei cittadini trovino attuazione mediante un sistema qualificato ed integrato di azioni e di interventi di natura preventiva, di mediazione dei conflitti sociali e culturali e riduzione del danno, di aiuto alle vittime dei reati, di educazione alla legalità, di rafforzamento del controllo sul territorio per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa; e dall'altro lato, che queste politiche locali per la sicurezza, di competenza degli enti locali, interagiscano con le politiche di contrasto alla criminalità e di sicurezza pubblica di competenza esclusiva dello Stato.

Per la realizzazione del sistema integrato di sicurezza, le Regioni si riservano un ruolo di promozione e predispongono

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 81

a tal fine una serie di *strumenti attuativi* che, seppur – come abbiamo detto – con alcune diversità e specificazioni proprie delle varie realtà regionali, sono riconducibili a tre campi di azione principali: a) il sostegno alla progettualità degli enti locali; b) la promozione della collaborazione istituzionale; c) la qualificazione e il coordinamento della polizia locale.

A. Il sostegno alla progettualità degli enti locali

Una parte rilevante del contenuto delle leggi regionali è dedicato alla formulazione delle linee guida per la regolamentazione dei meccanismi di promozione della progettualità degli enti locali, mediante la concessione di specifici finanziamenti; la disciplina attuativa (spese ammissibili, termini, modulistica, ecc.) viene poi normalmente demandata a deliberazioni di competenza delle giunte regionali ed anche a provvedimenti dirigenziali. Senza entrare nel dettaglio dell'analisi comparativa tra i vari testi normativi, si ritiene importante evidenziarne due aspetti essenziali.
Il primo riguarda le tipologie degli interventi ammissibili a finanziamento, individuate in maniera più o meno dettagliata, ma comunque riconducibili alle seguenti macroaree:

- riqualificazione urbana;
- prevenzione situazionale e supporto al controllo del territorio anche mediante l'attivazione di strumenti tecnici specifici;
- potenziamento della polizia locale;
- rafforzamento della prevenzione sociale nei confronti delle aree e dei soggetti a rischio di esposizione ad attività criminose;
- mediazione dei conflitti sociali e culturali e attività di reinserimento sociale;
- educazione alla legalità;
- assistenza e aiuto alle vittime dei reati.

L'altro aspetto importante riguarda la notevole rilevanza attribuita nella legislazione regionale e nella relativa disciplina attuativa al carattere *integrato* dei progetti, ai fini della concessione dei finanziamenti. Talvolta (ad es. Regione Umbria e, a partire dal 2003, Regione Toscana) la presentazione di progetti integrati costituisce criterio di priorità ai fini dell'erogazione dei contributi ovvero ai fini della distribuzione delle

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 82

risorse. In altri casi (ad es. Veneto, Campania, Piemonte) la natura integrata del progetto rappresenta requisito indispensabile per l'accesso ai fondi regionali; in entrambi i casi vengono poi stabiliti i criteri in base ai quali un progetto si può qualificare come *integrato*.
A tale riguardo, ci sembra significativa la disciplina prevista dalla normativa della regione Toscana (delibera giunta regionale n. 199/2003), in cui si sono considerati progetti integrati i progetti che presentino tutte le seguenti caratteristiche: riguardino interventi ammissibili a contributo riconducibili ad almeno due delle varie tipologie previste (scelte in modo da garantire comunque un mix di interventi tra prevenzione sociale e situazionale); individuino strutture cui è affidato il coordinamento della gestione o della valutazione degli interventi ammissibili a contributo; prevedano la valutazione dei risultati (con indicazione delle metodologie di valutazione di processo o di efficacia che si intendono utilizzare) e forme di comunicazione pubblica dei risultati conseguiti. Un'altra previsione contenuta nella citata delibera della giunta regionale Toscana n. 199/03, stabilisce che i progetti proposti a contributo devono presentare una dimensione unitaria e complessiva, nella quale confluiscano tutte le iniziative intraprese dall'Ente (comprese quelle non costituenti oggetto di finanziamento), al fine di tracciare una netta demarcazione tra progetti ed interventi e di creare le condizioni per una adeguata attività di monitoraggio delle politiche in corso di attuazione.

In relazione a quanto sopra, ciò che qui preme evidenziare è l'importanza che la legislazione regionale ha assunto per lo sviluppo delle politiche locali di sicurezza, non solo come strumento di forte espansione delle attività degli enti locali in materia ([34]), contribuendo a costituire un *background* di strumenti, risorse e competenze, ma anche per la capacità di tale legislazione di incidere con i propri criteri, indirizzi e priorità sul "contenuto" stesso delle politiche locali di sicurezza, anche nella prospettiva dell'incentivazione alla *integrazione degli interventi* che in questo lavoro particolarmente ci interessa.
Certo – come è stato osservato [Selmini, 2002] – questo implica anche il rischio che la legislazione regionale produca *contributi* in qualche modo "condizionanti" la costruzione sociale dei problemi di sicurezza, favorendo una dilatazione eccessiva di questo concetto e l'attribuzione impropria dell'e-

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 83

tichetta di "progetti per la sicurezza" a interventi riconducibili agli strumenti ordinari delle politiche locali nei vari settori di competenza (settore urbanistico, dei servizi scolastici, dell'edilizia residenziale, ecc). Ed effettivamente questo rischio aumenta in una prospettiva di politiche *"integrate"* di sicurezza, per la loro vocazione intersettoriale e multidisciplinare. A fronte di questo rischio effettivo sarebbe peraltro sbagliata – a parere di chi scrive – la scelta di abbandonare la suddetta prospettiva ("integrazione") per ripiegare verso un'impostazione più "neutra" delle politiche di sicurezza; ma poco utile sarebbe anche ritenere sufficiente l'argomentazione che una certa influenza nella costruzione sociale dei problemi può riscontrarsi nell'impatto degli strumenti di regolamentazione di ogni politica pubblica.

Volendo invece mantenere alto il livello di attenzione su questo aspetto, senza la pretesa di proporre qui dei rimedi, si possono individuare alcuni criteri di valutazione. Il primo è di natura prettamente giuridica: la disciplina regionale può svilupparsi nel senso di "indirizzare" città e province ad esaminare e progettare politiche locali per la sicurezza, ma lasciando alla loro autonomia la definizione degli interventi più opportuni a rispondere alle esigenze delle comunità locali, in conformità ai *principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*. A tale riguardo ci sembra calzante – permanendo comunque la necessità di una verifica puntuale – l'affermazione contenuta nella *Relazione generale del 2004 sullo stato della sicurezza in Toscana e sull'attuazione della legge regionale n.38/2001* [Regione Toscana 2004, 13], per cui, dopo aver sottolineato che il *salto di qualità* richiesto agli enti locali nella progettazione sulla sicurezza per l'accesso ai finanziamenti regionali "si intendeva e si intende proporzionato…alle concrete esigenze del territorio", si evidenzia che "non deve…stupire che alcuni comuni non presentino alcun progetto... La ragione di ciò non sta nell'imperizia ma nella sostanziale inesistenza di problemi così gravi o comunque tali da giustificare progetti ad hoc."

D'altra parte, importanti garanzie contro ingiustificate estensioni dell'etichetta "sicurezza" si possono ottenere con la prescrizione (riscontrabile in molte delle normative regionali richiamate) che i progetti degli enti locali prevedano metodi e strumenti di *diagnosi locale di sicurezza*, di *valutazione* e di

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 84

comunicazione (concetti su cui torneremo più avanti). Ma affinché tali strumenti non si traducano, a loro volta, in meri adempimenti "rituali" delle procedure per l'accesso ai finanziamenti regionali, risulta fondamentale la realizzazione di percorsi di approfondimento della elaborazione politica e di formazione professionale specifica, finalizzati a sviluppare – rispettivamente – da un lato livelli adeguati di sensibilità e attenzione nei decisori politici, e dall'altro, professionalità tecniche idonee ad implementare processi di valutazione delle problematiche e di progettazione e valutazione degli interventi; in tal senso è certamente significativa l'attività svolta dal Forum italiano per la sicurezza urbana, ma anche dalle Regioni stesse con il coinvolgimento degli enti locali e delle Università.

B. La promozione della collaborazione istituzionale

Un altro settore importante della legislazione regionale in esame, riguarda la promozione della collaborazione istituzionale come strumento privilegiato per consentire l'attuazione di un sistema integrato di sicurezza. In questo ambito si possono ricomprendere anche i vari organismi (Osservatori, Conferenze, Comitati, ecc.) a composizione mista (componenti politici e tecnici, interni ed esterni, con ampia rappresentanza delle istituzioni statali: prefetti, responsabili delle forze dell'ordine, magistrati), istituiti dalle leggi regionali con funzioni di studio ed analisi dei fenomeni, consultazione e collaborazione. Ma il ruolo più innovativo delle Regioni si esplica attraverso l'incentivazione di atti di collaborazione istituzionale a livello locale, e soprattutto attraverso la partecipazione diretta ad intese e accordi con lo Stato.
La normativa regionale toscana (L.R. n. 38/2001 e delibera G.R. n. 199/2003), ad esempio, incentiva gli accordi locali riconoscendo come "progetti integrati", destinatari di una maggiorazione dei finanziamenti, i progetti dei comuni che riguardino interventi previsti negli atti di collaborazione istituzionale stipulati con la partecipazione della Regione, sulla base delle seguenti modalità: preventivo esame tra Giunta regionale ed enti locali delle varie problematiche oggetto dell'atto di collaborazione e concertazione dell'ipotesi di atto di collaborazione istituzionale; successiva verifica della Giunta regionale e degli enti locali con gli organi dello Stato e degli altri enti pubblici individuati quali possibili partecipanti; stipula dell'atto di col-

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 85

laborazione istituzionale con la partecipazione della Giunta regionale. Una partecipazione della Regione finalizzata, quindi, a "rafforzare" la posizione degli enti locali nei rapporti con gli organi statali, ma anche – come appare evidente – a verificare la congruità del contenuto degli accordi con i criteri ed i parametri stabiliti nella normativa regionale.
Nel settore della collaborazione istituzionale, le esperienze più innovative riguardano comunque gli accordi stipulati direttamente tra le regioni e il Ministero dell'interno, tra cui si segnalano quelli stipulati dalla Regione Emilia-Romagna (2 maggio 2001) e dalla Regione Toscana (5 novembre 2002), già ricordati sopra, e l'accordo stipulato dalla Regione Marche (18 ottobre 2003). In questi accordi si riconosce espressamente (fin dal titolo) la "*sicurezza urbana*" come materia autonoma oggetto di collaborazione per lo sviluppo di *"politiche integrate per la sicurezza"* e si individuano (con una sostanziale omogeneità) i terreni prioritari di tale collaborazione, che comprendono: la realizzazione di sistemi informativi integrati per la raccolta e lo scambio di dati relativi alla sicurezza; l'interconnessione fra le sale operative delle diverse forze statali di polizia e quelle dei corpi e servizi di polizia locale; la formazione e l'aggiornamento professionale degli operatori della sicurezza e della polizia locale con programmi concordati ed iniziative congiunte a carattere interforze; la promozione di accordi locali per il coordinamento delle azioni sul territorio.

Anche questa tipologia di accordi, sia per i livelli istituzionali coinvolti, sia per la rilevanza degli obiettivi, sia per la operatività dei programmi, evidenzia dunque l'importanza del ruolo assunto nel nostro sistema dalle regioni per lo sviluppo delle politiche integrate di sicurezza; un ruolo che i risultati finora prodotti da questi accordi sembrano confermare, indicando la "dimensione regionale" – istituzionale e territoriale – come ottimale per la realizzazione di quella rete di relazioni e di azioni strategiche che costituiscono un supporto essenziale per gli interventi di sicurezza urbana agiti a livello locale.

C. La qualificazione e il coordinamento della polizia locale

Nella legislazione regionale in esame, la funzione della polizia locale è spesso richiamata negli aspetti generali delle politiche

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 86

per la sicurezza, come strumento fondamentale per la realizzazione del sistema integrato di sicurezza. E sia in tale legislazione che nei suddetti accordi tra regioni e Ministero dell'interno è possibile riscontrare un profilo unitario nel ruolo, che le Regioni si assumono, di indirizzo, coordinamento e sostegno all'attività operativa, alla formazione ed alla qualificazione della polizia locale.

Risulta peraltro evidente la differenza tra quelle leggi regionali (Lombardia, Campania, Emilia-Romagna) che disciplinano contestualmente il sistema integrato di sicurezza e il sistema di polizia amministrativa locale, e le altre leggi regionali (Lazio, Toscana, Veneto, Umbria, Marche e, più di recente, Piemonte) che invece hanno tenuto distinti i due ambiti, lasciando la disciplina organica della polizia locale ad altri testi legislativi specifici.

Con riferimento alla prima tipologia di leggi, è stato osservato [Braghero, M. e Izzi, L., 2004, 246-247] che "in alcuni casi…il ruolo della polizia locale assume una dimensione talmente forte da sembrare *il cuore* delle politiche di sicurezza urbana, piuttosto che uno degli aspetti, per quanto decisivo, di queste politiche". Da tale osservazione deriva poi la preoccupazione, evidenziata dai due autori citati, che la rilevanza attribuita al ruolo delle polizie locali possa "nascondere anche *un'insidia profonda* e condurre alla ricollocazione sostanziale dell'azione degli enti locali negli spazi propri delle attività di polizia, locale e di sicurezza". Un'insidia quindi – ci sembra di capire – che può concretizzarsi in una "sovraesposizione" della polizia locale nell'attuazione delle politiche locali di sicurezza, spostando il focus di quest'ultime sul potenziamento dell'attività di controllo e repressione a discapito di una impostazione di prevenzione integrata.

Ma se tali preoccupazioni – a parere di chi scrive – risultano condivisibili nelle loro motivazioni di fondo, si può tuttavia rilevare che alle due opzioni dei legislatori regionali (quella "contestuale" e quella "separata") non sembrano corrispondere automaticamente diverse – o addirittura opposte – concezioni delle politiche di sicurezza. La legge regionale Emilia-Romagna 4 dicembre 2003 n. 24 (Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza) ad esempio, è stata approvata a conclusione di un percorso congiunto con la discussione sulla proposta di legge

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 87

nazionale recante "Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza" (di cui parleremo più avanti), tanto da far affermare [Braccesi 2003a, 231] che le due proposte di legge "rappresentano due facce di una stessa medaglia fino al punto di aver indotto la Giunta a proporle congiuntamente al Consiglio.....perché si sviluppasse su di esse una discussione unica e una decisione contestuale" come poi è avvenuto.
In effetti, gli autori suddetti, rivolgono la loro analisi critica in particolare nei confronti della legge regionale Lombardia 14 aprile 2003 n. 4 (Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana), evidenziandone la linea di "spiccato interventismo regionale" per cui le previste funzioni regionali di coordinamento della polizia locale si avvicinano molto ad una "effettiva direzione" [Braghero, M. e Izzi, L., 2004, 254-255]. Certamente, su questo fronte specifico, solo l'attuazione pratica delle legislazioni regionali potrà dare indicazioni sulle tendenze effettive dei processi messi in atto, ma bisogna anche dire che un maggior interventismo regionale trova il suo fondamento normativo nella riforma dell'art. 117 della Costituzione attuata con la L. costituzionale n. 3/2001 ([35]), che ha attribuito alle regioni una competenza legislativa esclusiva in materia di polizia amministrativa locale, riattivando il processo di riorganizzazione delle strutture e dei servizi di polizia locale ormai non più subordinato alla riforma della legge quadro n. 65 del 1986.

1.5. *Prospettive di riforma: una proposta di legge nazionale*

Come abbiamo avuto modo di accennare sopra, sull'evoluzione della legislazione regionale si innesta la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione ed in particolare – per quanto qui d'interesse – degli articoli 117 [comma secondo, lettera h: *lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:...h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;* comma quarto: *spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*] e 118 [comma terzo: *la legge statale disciplina le forme di coordinamento tra Stato e*

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 88

Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art.117].
Quel che ci sembra di poter osservare è che in questo settore della Costituzione "novellata" sono applicate entrambe le "logiche" ricostruttive delle competenze: non solo quella della separazione (*ordine pubblico e sicurezza* allo Stato; *polizia amministrativa locale* alle Regioni), ma anche quella del coordinamento-integrazione (art. 118, comma terzo). Ed in questo quadro appare calzante l'opzione interpretativa sistematica che evidenzia come "il dettato costituzionale, nel segnalare la necessità del coordinamento tra ordine pubblico, sicurezza e polizia amministrativa, abbia voluto indicare l'esistenza di problematiche che non sono squisitamente né di sicurezza pubblica, né di polizia amministrativa, ma la cui soluzione richiede interventi coordinati tra Stato, regioni ed enti locali: *le nuove politiche integrate di sicurezza*" [Braccesi, 2003b, 44].
La riforma costituzionale del 2001 quindi, ha riconosciuto nuovi poteri legislativi esclusivi alle Regioni (escludendo in sostanza la possibilità di emanare una nuova legge quadro nazionale in materia di polizia locale), ma ha anche previsto una legge nazionale di coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, dando così impulso alla elaborazione di nuovi strumenti legislativi. A tale riguardo, a seguito di un complesso percorso di elaborazione cui ha dato un importante contributo il Forum italiano per la sicurezza urbana, nel giugno 2003 i tre principali organismi nazionali di rappresentanza degli enti territoriali (Conferenza dei Presidenti di Regione e di Provincia autonoma, Unione delle Province italiane, Associazione dei Comuni italiani) hanno approvato una proposta di legge nazionale recante "*Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza"* [Anci, Upi e Conferenza delle Regioni, 2003].
Rinviando per un esame più completo all'articolato della proposta di legge, si ritiene comunque utile evidenziarne alcuni contenuti essenziali.

Nella prima parte, dopo il richiamo alle norme costituzionali di riferimento, sono definiti gli elementi costitutivi del "sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale", recependo a tal fine i principi generali elaborati dalle legisla-

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 89

zioni regionali. Così si definiscono: *politiche locali per la sicurezza,* le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel loro territorio, esercitate attraverso le competenze proprie dei comuni, delle province e delle regioni; *politiche integrate per la sicurezza,* le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto della criminalità e di ordine pubblico.
Si procede poi alla individuazione degli *strumenti attuativi* del "sistema integrato di sicurezza", ed essendo l'obiettivo quello della integrazione di competenze e risorse strumentali facenti capo a soggetti istituzionali diversi (le autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza da un lato, e i responsabili dei governi locali e regionali dall'altro), si prevedono innanzitutto *strumenti di tipo pattizio* (accordi locali e regionali) i cui contenuti risultano del tutto analoghi a quelli ricavabili dall'esperienza maturata dalle città e dalle regioni, attribuendo peraltro al sindaco come referente della domanda sociale di sicurezza il ruolo principale (si è parlato anche di *potere-dovere*) nella promozione degli accordi.
Ma le disposizioni con maggior carica innovativa risultano senz'altro quelle prevedono strumenti diversi da quelli più tipicamente pattizi, benché riconducibili alla sfera della collaborazione interistituzionale:

- le *Conferenze provinciali e regionali per l'attuazione di politiche integrate per la sicurezza* (art. 5), come nuove sedi istituzionali di confronto/concertazione tra città, regioni e autorità provinciali di pubblica sicurezza, la cui convocazione è rimessa rispettivamente all'iniziativa del sindaco del capoluogo di provincia e del presidente della regione. Si intende così superare l'ambiguità – che abbiamo già evidenziato anche in questo lavoro – degli attuali Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica che sono sempre rimasti, pur con l'inserimento dei sindaci e dei presidenti delle province, organi di "consulenza" dei prefetti;
- l'*obbligo per lo Stato di informazione sulla destinazione territoriale delle Forze di polizia nazionali* (art. 7), per cui il Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza dovrà provvedere ad identificare, con riferimento alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri, le risorse di personale destinate ordinariamente alla sicurezza di ciascun

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 90

territorio provinciale e regionale (distinte da quelle che hanno funzioni nazionali di riserva o specializzate), e darne annualmente comunicazione ai Sindaci e ai Presidenti di Regione.

Segue poi una seconda parte del progetto di legge dedicata alla definizione delle *funzioni di polizia locale* e alle norme per il coordinamento tra polizie locali e nazionali. A tale riguardo, da parte del legislatore della riforma si è prestata attenzione a non invadere i campi di competenza esclusiva della legge regionale in base alla novella costituzionale, che comunque ha riservato alla legge statale (art. 117, comma 2, lettera p) l'individuazione delle *funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*. Risultano pertanto fondamentali:

- la norma del progetto di legge (art. 9) che definisce *le funzioni di polizia locale* (e sarebbe la prima volta nel nostro ordinamento positivo), prevedendo che esse, *al fine di tutelare l'ordinata e civile convivenza e la qualità della vita locale* (con un collegamento teleologico quindi fortemente caratterizzante), ricomprendono l'insieme delle attività di prevenzione e contrasto delle situazioni e dei comportamenti che violano le leggi statali o regionali, ovvero i regolamenti locali. Sempre in questo ambito, un ulteriore contributo innovativo proviene dalla disposizione che stabilisce il conferimento *in via esclusiva* alle polizie locali delle funzioni di polizia amministrativa regionale e locale per le materie di competenza dell'ente di appartenenza ([36]);
- l'individuazione di forme di *cooperazione tecnico-operativa ordinaria* (art. 13), a livello locale, tra polizie nazionali a competenza generale e polizie locali per il tramite dei rispettivi responsabili.

Il progetto di legge prevede infine una serie di norme che individuano le qualifiche giuridiche del personale di polizia locale, i supporti strumentali che richiedono una normazione nazionale, nonché disposizioni in materia di contrattazione previdenziale e assicurativa. Ed è significativo a tale riguardo che questo testo abbia ottenuto un sostanziale consenso da parte delle associazioni professionali e delle principali organizzazioni sindacali di categoria ([37]), caratterizzate da una notevole e costante "frammentazione" che ha accompagnato nel tempo

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 91

le discussioni sui molteplici progetti di riforma della legge-quadro n. 65 del 1986 (mai arrivati a conclusione).
Un altro riscontro – anche formale, potremmo dire – della maturazione di questa prospettiva di inserimento della polizia locale nell'ambito delle politiche locali e integrate per la sicurezza, si ricava dall'ultimo *contratto collettivo di lavoro* ([38]), nel quale le parti, nel condividere la necessità di una nuova disciplina legislativa finalizzata a "costruire politiche integrate per la sicurezza, per corrispondere ai bisogni e alle nuove sollecitazioni dei cittadini", concordano sulla necessità di riconoscere: la centralità delle città nello sviluppo delle politiche della sicurezza; il nuovo potere legislativo affidato alle regioni; il rispetto dei diversi livelli istituzionali; il ruolo specifico della polizia locale, come servizio di polizia dei comuni e delle province.

La "lunga marcia" del progetto di riforma in questione è approdata nelle aule parlamentari attraverso la procedura prevista dal secondo comma dell'art. 121 della Costituzione, in cui si prevede che il Consiglio regionale possa fare proposte di legge alle Camere; una iniziativa che – come già accennato sopra – è stata assunta dalla Regione Emilia-Romagna (proposta di legge presentata l'11 dicembre 2003 alla Camera dei Deputati – Atto Camera 4560) e poi anche dalla Regione Marche (proposta di legge presentata il 31 marzo 2004 – Atto Camera 4869).
Ma, come è emerso fin dai primi lavori in Commissione Affari Costituzionali, il cammino del "nostro" progetto di riforma è andato ad intrecciarsi con la nuova proposta di riforma costituzionale promossa dal Governo ([39]), che attribuisce poteri legislativi esclusivi alle Regioni in materia di *"polizia amministrativa regionale e locale"* (formula che ha sostituito l'espressione originaria "polizia locale"). A tale riguardo è stata evidenziata da più parti l'ambiguità della formula definitoria adottata, che lascerebbe aperta la possibilità di un'evoluzione verso la costituzione di polizie regionali da un lato, e dall'altro di interpretazioni riduttive per lo sviluppo di efficaci politiche integrate di sicurezza delle città ([40]); a questo si aggiunge il rischio – non meno grave – che il processo di riforma costituzionale possa di fatto "congelare" l'approvazione della proposta di legge nazionale di coordinamento ([41]). Una proposta che, oltre ad essere idonea con i propri contenuti a superare

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 92

le ambiguità sopra evidenziate, da un lato trova un solido ancoraggio nella Costituzione vigente (in particolare nell'art. 118, comma 3) e dall'altro si pone in prospettiva come valido strumento attuativo di una eventuale riforma della stessa.

1.6. *I nuovi statuti regionali: un'occasione mancata?*

Gli statuti costituiscono certamente l'espressione più significativa dell'autonomia politica delle regioni e nel sistema delle fonti viene loro riconosciuta (anche in base allo specifico ed aggravato procedimento di approvazione) una collocazione ben distinta dalle posizioni che spettano tanto alle leggi regionali ordinarie quanto alle leggi dello Stato ([42]); al punto che in dottrina alcuni autori ritengono si possa configurare un vero e proprio *diritto costituzionale regionale*. Tale rilevanza è risultata poi rafforzata dalle recenti riforme costituzionali (leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001) ([43]) che hanno aperto la strada ad una stagione di rinnovamento complessivo degli statuti regionali.

La sostanziale contemporaneità di questo processo di rinnovamento con lo sviluppo di quel *protagonismo regionale* in materia di politiche locali di sicurezza (sia in termini di produzione normativa che di iniziativa politica), di cui abbiamo parlato nei paragrafi precedenti, avrebbe potuto costituire un'occasione proficua per inserire *anche* nelle "carte fondamentali" regionali norme di principio e programmatiche finalizzate a "promuovere un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale". I nuovi statuti regionali potevano cioè essere l'occasione (o – quantomeno – una *ma importante* occasione) per fornire un qualificato supporto per lo sviluppo delle nuove "*politiche regionali della sicurezza*".

Ma dobbiamo rilevare che questa occasione non sembra essere stata colta. Giunti al termine di questa legislatura delle regioni a statuto ordinario ([44]), la complessa procedura di approvazione dei nuovi statuti – contrassegnata anche da vari interventi della Corte Costituzionale su ricorsi del Governo – è arrivata a compimento in sei regioni (Lazio, Puglia, Calabria, Umbria, Piemonte e Toscana), mentre nelle altre è ancora in corso di svolgimento ([45]); ma dall'analisi dei vari testi approvati e in itinere, l'unico statuto – salvo omissioni – che contiene una disposizione coerente con le finalità delle nuove politiche regionali della sicurezza, risulta quello della regione

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 93

Lazio ([46]), in cui si prevede che: *"La Regione, al fine di garantire nel rispetto delle proprie competenze lo sviluppo di una convivenza civile e ordinata, collabora con lo Stato e con le autonomie locali per la realizzazione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nel proprio territorio."* Mancano invece previsioni analoghe negli altri testi statutari, che dedicano peraltro ampio spazio alla elencazione di principi e finalità.

Al riguardo non riteniamo che una valutazione *meno negativa* di tale lacuna ([47]) possa ricavarsi dalle pronunce della Corte Costituzionale intervenuta a decidere sulle varie impugnazioni degli statuti regionali da parte del Governo ai sensi dell'art. 123 Cost. La Corte ([48]) infatti, ha attribuito carattere non prescrittivo e non vincolante alle enunciazioni statutarie contenenti proclamazioni di principi, di obiettivi e di impegni, affermando che *"…alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto…"* per cui "*…ne deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa"*. Ora, se queste autorevoli statuizioni rendono evidente che ai fini della definizione di *un nuovo modello istituzionale di sicurezza* nel nostro ordinamento ciò che resta determinante saranno gli esiti della riforma costituzionale in discussione e del progetto di legge nazionale di coordinamento che abbiamo sopra descritto, riteniamo comunque che l'inserimento negli statuti regionali di enunciazioni programmatiche come quella approvata dalla regione Lazio avrebbe potuto svolgere una funzione non solo *"pedagogica"* (come è stato detto con felice espressione a proposito della proclamazione dei principi di libertà, giustizia, uguaglianza, ecc.).

Tali enunciazioni infatti, sarebbero risultate utili a collegare tra loro in un vincolo di coerenza sistematica le legislazioni regionali sulla sicurezza e i rispettivi statuti, ma avrebbero potuto anche svolgere una funzione importante – laddove presenti con formulazioni omogenee in un numero rilevante di statuti – per consolidare il ruolo delle regioni per lo sviluppo delle nuove politiche di sicurezza nel rapporto (*competizione)* con le autorità statali.

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 94

2. Le politiche locali di sicurezza e *la sfida* dell'integrazione

2.1. *Premessa*

Si ritiene utile a questo punto sviluppare l'indagine su come l'evoluzione del quadro istituzionale si intreccia con l'evoluzione dei concetti fondamentali di sicurezza e prevenzione, e sul ruolo che la tematica dell'*integrazione* assume in questo processo.

A tal fine occorre partire dalla considerazione della problematica della crisi del sistema complessivo della giustizia penale e, più in generale, delle forme di ristrutturazione della sovranità statale; dal fatto cioè che la crisi del sistema della giustizia penale e dei tradizionali meccanismi di controllo della criminalità "*avrebbe*... portato alla ricerca di nuove strategie e, conseguentemente, di nuovi attori e di nuovi contesti per la realizzazione di attività preventive" ([49]), e quindi alla cosiddetta "nuova prevenzione" come alternativa al sistema penale.

Nel proseguo del discorso si farà pertanto riferimento ad alcune delle principali categorie concettuali e definizioni che compongono il corposo "vocabolario" delle nuove politiche di sicurezza ("una vera e propria nuova classe di parole assai difficile da analizzare e definire scientificamente, ma di grande efficacia nella scena politica e nella prassi amministrativa"[Selmini 2003, 3]), senza alcuna pretesa – ovviamente – di dar conto qui della complessità e della ricchezza del dibattito scientifico che si è sviluppato su questi argomenti.

2.2. *Sicurezza urbana e nuova prevenzione*

Sulla materia delle politiche di sicurezza urbana e delle varie strategie di prevenzione la ricerca criminologica e sociologica ha sviluppato ormai una produzione scientifica molto consistente. Tuttavia, anche in alcuni dei più recenti approfondimenti finalizzati ad una ricostruzione sistematica delle varie teorie, definizioni e classificazioni in materia, sono stati evidenziati forti elementi di difficoltà nel mantenere un adeguato rigore metodologico, fino a parlare di un vero e proprio *disorientamento* per l'interprete ([50]).

Questa stessa recente dottrina peraltro, individua con efficacia anche le *cause* essenziali che stanno alla base delle principali

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 95

difficoltà definitorie e di classificazione in materia di sicurezza urbana e strategie di prevenzione: "Il concetto…di sicurezza, una volta abbandonato il suo stretto riferimento tradizionale all'ordine pubblico e la sua delimitazione al campo dell'intervento penale, diviene vago e difficile da definire"[Selmini 2003]; e ancora, con riferimento alla c.d. nuova prevenzione… "Una volta uscito dall'ambito penalistico, il discorso sulla criminalità si fa sempre più politico, cioè legato ad interpretazioni e visioni del mondo, a forme del governo e dell'amministrazione della città, a strategie di responsabilizzazione di nuovi attori. La prevenzione come entità politica ne accentua i caratteri di pragmatismo, l'eclettismo,…e al tempo stesso cancella sempre più i confini che separano le politiche preventive dalle altre politiche pubbliche finalizzate al governo urbano" [Selmini 2004a, 222].

Ma tali spiegazioni – ci sembra di poter osservare – se da un lato contengono un monito verso possibili distorsioni interpretative, dall'altro evidenziano proprio il carattere innovativo con cui queste due categorie-chiave, sicurezza e prevenzione, si pongono al centro delle politiche di sicurezza nella loro accezione odierna.

Così, il termine *sicurezza urbana* oltre a segnare il distacco dai concetti tradizionali di "sicurezza e ordine pubblico", evidenzia l'affermarsi di un'idea di sicurezza che non richiede più soltanto un'assenza di minaccia all'integrità fisica e patrimoniale della persona, ma anche un'attività positiva di rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza, e fa riferimento alla città come luogo "privilegiato" ove si manifestano i problemi di insicurezza e dove quindi è necessario realizzare interventi adeguati la cui responsabilità primaria viene attribuita agli amministratori locali, per il loro compito istituzionale di farsi carico dei problemi delle rispettive comunità.

L'attribuzione a questi soggetti, che particolarmente in Italia ([51]) non hanno mai avuto competenze nella prevenzione e nel contrasto della criminalità, di un ruolo importante nel governo della sicurezza, introduce un'altra categoria concettuale essenziale nella declinazione delle politiche di sicurezza urbana: quella di "*nuova prevenzione*", formula che – come abbiamo visto – vuol evidenziare il distacco dal sistema penale di questa nuova forma di prevenzione.

Secondo una definizione che a tutt'oggi è la più diffusa e con-

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 96

divisa, per "nuova prevenzione" si intende infatti "l'insieme delle strategie orientate a diminuire la frequenza di determinati comportamenti – siano essi qualificati o meno come criminali – attraverso l'uso di strumenti diversi da quelli penali" [Robert 1991]. Per cui, la "nuova prevenzione" comprende un insieme articolato e coordinato di misure ed interventi che mirano alla riduzione dei fenomeni sia criminosi che non (inciviltà, degrado), ma anche alla riduzione della percezione di insicurezza e, in senso più lato, al rafforzamento della rassicurazione sociale; viene ridimensionata la centralità dell'autore del fatto (reo o deviante) e viene valorizzata la considerazione delle vittime, reali o potenziali, nella destinazione degli interventi; viene estesa la gamma dei soggetti responsabili degli interventi, che non sono più solo le forze di polizia e le agenzie penali dello stato, ma nuovi attori locali, istituzionali e non: accanto – come abbiamo visto – agli enti locali, le scuole, i servizi sociali, il volontariato, le organizzazioni del privato sociale, le imprese private, i comuni cittadini e le loro associazioni, ecc.; viene infine privilegiata la collaborazione tra i vari attori (agenzie) istituzionali e sociali (cosiddetto approccio *multi-agency*) come modalità operativa per l'attuazione degli interventi, che devono comprendere forme di coinvolgimento partecipativo dei destinatari.

In relazione alla "nuova prevenzione" la dottrina sopra richiamata ha messo in discussione il fatto che essa si fondi su nuove teorie interpretative della criminalità, evidenziando come in realtà "le *nuove* forme della prevenzione si rifanno ad interpretazioni, analisi, spiegazioni e costruzioni dei fenomeni criminali alquanto tradizionali e comunque consolidate nel pensiero criminologico contemporaneo" [Selmini 2004a, 220]. Così, in estrema sintesi ([52]), il fondamento teorico della prevenzione situazionale viene individuato nella teoria delle opportunità e quello della prevenzione sociale nella teoria eziologica della criminalità, mentre la prevenzione comunitaria per la sua scarsa autonomia concettuale viene ritenuta collegabile a diverse teorie interpretative: dalla Scuola di Chicago, alla teoria dello "spazio difendibile", dalle teorie motivazionali a quella delle opportunità. E tale valutazione viene estesa anche alla "prevenzione integrata", che, pur apparendo "nuova" in quanto combinazione in uno stesso programma di misure che richiamano idee diverse di criminalità, trova

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 97

comunque il proprio riferimento nelle stesse teorie criminologiche appena ricordate.
Ora, la suddetta impostazione critica risulta difficilmente superabile nel suo rigore metodologico ancorato alla nozione base di *prevenzione* propria della scienza criminologica; secondo la quale la prevenzione consiste nella "interruzione del meccanismo che produce un evento criminoso" ([53]) e può intervenire sui tre elementi di fondo di tale meccanismo causale: la struttura, la motivazione individuale, le circostanze. In tal senso appare effettivamente difficile parlare di una "nuova" prevenzione riguardo alle varie tipologie di misure di prevenzione sopra richiamate.
Ma se riprendiamo in esame i molteplici aspetti innovativi che – come abbiamo evidenziato – vengono ricondotti alla categoria concettuale *de qua,* e che attengono non solo alla tipologia degli eventi (anche fenomeni non criminosi) e degli strumenti (diversi da quelli penali), ma anche alle finalità degli interventi (in primis la rassicurazione sociale), ai nuovi attori (istituzionali e sociali) e ai destinatari principali (le vittime e/o la comunità intera), alle modalità (modello proattivo, collaborazione multi-agency, rapporto tra attori e destinatari), al contesto locale dei problemi e degli interventi, ci sembra di poterne ricavare materiale sufficiente per superare la "ristrettezza" della nozione di prevenzione nella sua connotazione criminologica e dar corpo al concetto più ampio di politiche di sicurezza e, nella nostra prospettiva d'indagine, al concetto di *politiche integrate di sicurezza* ([54]), di cui le azioni di prevenzione costituiscono comunque parte essenziale.

2.3. *L'integrazione come paradigma delle politiche locali di sicurezza*

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte proviamo a fissare alcuni elementi che riteniamo essenziali in un modello *integrato* di politiche locali di sicurezza.

La consapevolezza della estrema *complessità della questione sicurezza*, al di là di una scontata premessa di routine, è invece una essenziale base di partenza per l'elaborazione di politiche di sicurezza che evitino di fondarsi su luoghi comuni che spesso caratterizzano invece il dibattito politico (per non parlare di quello giornalistico) e per affrontare la progetta-

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 98

zione di strategie adeguate, accompagnate da un costante confronto critico con la realtà e da processi di valutazione scientificamente fondati.
Come abbiamo visto, la domanda sociale di sicurezza non può essere ricondotta soltanto a fenomeni criminali (criminalità diffusa: diverse tipologie di reati predatori, lesioni dolose, alcune tipologie di truffe, ecc.), ma si estende a tutta una serie di fenomeni di "disordine fisico" (edifici abbandonati e incustoditi, cattiva manutenzione degli spazi urbani e dell'arredo urbano, scritte sui muri, rifiuti e veicoli abbandonati su strada, scarsa illuminazione, panchine o cabine telefoniche vandalizzate, ecc.), e di "disordine sociale" (comportamenti disturbanti o aggressivi verso residenti e passanti, conflitti tra gruppi, connessi in talune situazioni alla presenza di immigrati o nomadi, presenza di senza fissa dimora, accattonaggio, tossicodipendenza, prostituzione di strada, ma anche circolazione stradale pericolosa o dannosa). La presenza, e soprattutto la permanenza per lunghi periodi, dei "segni di inciviltà" che i fenomeni suddetti "imprimono" negli spazi pubblici (o comunque visibili) delle città, provoca un progressivo allontanamento dei cittadini da tali spazi, compromette il senso di appartenenza e di attaccamento al territorio ed è interpretata – in particolare dai soggetti più deboli come gli anziani – come indizio di una minaccia ([55]).
Per comprendere i processi da cui nasce e si alimenta la domanda di sicurezza è necessario prendere in considerazione anche *la percezione soggettiva di insicurezza,* che peraltro – come dimostrato dalla ricerca scientifica ([56]) – non si rapporta unicamente al rischio effettivo di vittimizzazione e non può essere spiegata come conseguenza meccanica dell'aumento della criminalità e dei fenomeni di disordine/degrado. Essa infatti risulta spesso non scindibile da una *richiesta di rassicurazione* che affonda le sue radici in molteplici fattori individuali, locali e generali: la vulnerabilità individuale connessa all'età, l'indebolimento delle relazioni sociali e dei rapporti di vicinato, l'influenza dell'informazione massmediatica, e più in generale i processi di trasformazione in atto nella società contemporanea che, mettendo in crisi i principali modelli organizzativi e di relazione su cui si erano in precedenza fondati status e legami sociali stabili (lavoro, famiglia, appartenenza di classe, radicamento territoriale), tendono ad aumentare l'i-

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 99

solamento dell'individuo e quindi la difficoltà ad esercitare il proprio ruolo di cittadino in una società più complessa ed eterogenea ([57]).

Di fronte alla complessità dei fenomeni e degli ambiti che compongono la questione della sicurezza, appare evidente l'inadeguatezza di approcci sbrigativi da parte delle istituzioni locali che si limitino a negare l'esistenza delle problematiche con il semplicistico riferimento ai dati statistici sulla criminalità registrata (...quando sono disponibili), o all'opposto, ad assumere acriticamente il ruolo di cassa di risonanza della domanda di sicurezza, focalizzando la propria azione nella pressione politica sugli organi periferici dello Stato e sui vertici delle forze dell'ordine e nel rafforzamento della *vis repressiva* delle polizie locali (impostazione sicuritaria).

Si può allora affermare che l'approccio *integrato* alle problematiche di sicurezza urbana si fonda innanzitutto sul *farsi carico* della loro complessità; un approccio che tenta di superare una definizione di sicurezza come sola assenza di minaccia e di proporre un paradigma alternativo ispirato da una idea di (in)sicurezza come un fenomeno multi-fattoriale, e da principi di vicinanza delle istituzioni ai cittadini e di allargamento dei diritti di cittadinanza ([58]).
Escludendo il ricorso a soluzioni unilaterali, l'approccio integrato impone come base essenziale per l'elaborazione di ogni politica o azione per la sicurezza, una approfondita *diagnosi locale* dei problemi che si devono affrontare (affermazione che – come è stato puntualizzato ([59]) – *può apparire alquanto banale, ma ancora oggi non sempre condivisa*, o comunque praticata). Una analisi che sulla base delle metodologie di indagine elaborate dalla ricerca scientifica e tenendo conto del contributo degli stakeholder espressione della comunità di riferimento, identifichi i problemi che ci sono, quali sono le loro dimensioni ed articolazioni, rivolgendosi anche ad interpretare le differenze tra rischio oggettivo e percezione soggettiva di insicurezza. Soltanto sui risultati di tale analisi potrà essere sviluppata la progettazione di un programma articolato ed integrato di interventi e di azioni di prevenzione e rassicurazione sociale: di miglioramento della sorveglianza formale, di mediazione dei conflitti sociali e culturali, di recupero delle persone esposte ai fenomeni di devianza, di aiuto alle vittime

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 100

di reato, di riqualificazione ed animazione degli spazi pubblici. Pertanto, in base a tale impostazione si può sì affermare che il *paradigma dell'integrazione* nelle politiche di sicurezza urbana si pone come *l'unica risposta possibile* alla complessità dei problemi, ma – occorre aggiungere – purché si fondi su un'analisi scientifica dei problemi, su cui sviluppare una progettazione (ed una valutazione) che assicuri anche *la coerenza* del programma di interventi rispetto agli obiettivi individuati.
In tal senso, il paradigma dell'integrazione impone a politici e tecnici di farsi carico della complessità delle problematiche di sicurezza urbana che si presentano in maniera differenziata in ogni singola comunità locale, superando gli approcci fondati su un'unica strategia, ma escludendo anche pratiche risolutive consistenti in mix "preconfezionati" di interventi riproducibili in ogni contesto ([60]).
E proprio in tal senso il paradigma dell'integrazione per lo sviluppo di politiche di sicurezza urbana si pone come *sfida*. Una sfida rispetto alla capacità delle istituzioni locali di rompere routine cognitive e di trattamento dei problemi secondo codici preordinati o "manuali di buone pratiche", o più semplicemente per imitazione. Una sfida rispetto alla capacità di acquisire nuove competenze e professionalità e di adottare modelli organizzativi che superino la settorialità di strutture e servizi delle amministrazioni locali. Una sfida rispetto alla disponibilità (più che alla capacità) ad includere nei processi decisionali percorsi (non occasioni isolate) di confronto e discussione pubblica (e ove possibile di intesa) con *la partecipazione attiva* dei componenti la comunità di riferimento. Una sfida infine "a non credere mai che una qualsiasi delle varie soluzioni temporaneamente adottate non richieda ulteriore analisi o non possa essere migliorabile"[Bauman 2003, 7].

3. Osservazioni conclusive

Nella prospettiva d'indagine posta a fondamento di questo lavoro, abbiamo potuto osservare che *la tematica dell'integrazione* s'impone praticamente fin da subito nello sviluppo delle politiche locali di sicurezza, investendo la sfera dei rapporti di *collaborazione istituzionale* tra attori del governo locale e del governo nazionale: tra sindaci da un lato, cui viene rivolta direttamente dai cittadini una "intensa" domanda di sicu-

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 101

rezza, ma che non dispongono di strumenti adeguati di risposta, e prefetti (e questori) dall'altro, cui l'ordinamento riserva il monopolio dell'"ordine pubblico e sicurezza pubblica", ambito che peraltro lascia ampiamente scoperta la complessità della nuova domanda di sicurezza. Questi attori del governo locale e del governo nazionale della sicurezza, quindi, "*costretti alla collaborazione* dalle dinamiche sociali ed istituzionali, cercano di individuare strumenti e procedure per accrescere la fiducia reciproca e per sviluppare cooperazioni non conflittuali"[Selmini, 2003], in assenza di soluzioni normative nazionali adeguate. Si hanno così i protocolli d'intesa e i contratti di sicurezza, i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica "integrati", gli accordi regioni-ministero dell'interno.

Ma i C.P.O.S.P. "integrati" con i sindaci componenti di diritto a seguito della riforma del '99, restano pur sempre organi di consulenza dei prefetti; i protocolli d'intesa e i contratti di sicurezza, se rappresentano un primo tentativo di introdurre strumenti di coordinamento e di collaborazione istituzionale nelle politiche di sicurezza con una posizione non subalterna (almeno formalmente, trattandosi di strumenti pattizzi) delle istituzioni locali, evidenziano peraltro l'ambiguità di strumenti comprendenti ipotesi di redistribuzione di competenze e responsabilità della prevenzione e della repressione e, contemporaneamente, enunciazioni che riaffermano i confini istituzionali tra attività del governo centrale e del governo locale.

Nel settore della collaborazione istituzionale, pertanto, le esperienze più innovative ed anche più efficaci sul piano operativo risultano gli accordi stipulati direttamente tra le regioni e il Ministero dell'interno, in cui si riconosce espressamente (fin dal titolo) la "sicurezza urbana" come materia autonoma oggetto di collaborazione per lo sviluppo di *"politiche integrate per la sicurezza"*. In attuazione di quanto previsto da tali accordi vengono sviluppate infatti iniziative in alcuni settori che confermano la "dimensione regionale" – istituzionale e territoriale – come strategica: la realizzazione di sistemi informativi integrati; l'interconnessione fra le sale operative delle diverse forze statali di polizia e quelle dei corpi e servizi di polizia locale; la formazione congiunta tra operatori delle forze di polizia dello stato e della polizia locale.

Ma a questo punto possiamo dire che siamo già entrati in una

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 102

"nuova stagione" delle politiche di sicurezza e più specificamente, nella nostra prospettiva d'indagine, delle politiche *integrate* di sicurezza: la stagione caratterizzata dalla discesa in campo delle regioni. Abbiamo visto infatti che, a partire dalla fine degli anni '90, vengono approvate varie leggi regionali che assumono espressamente l'obiettivo programmatico forte di promuovere *un sistema integrato di sicurezza* delle città e del territorio regionale ed intervengono a "sostenere" i governi locali nell'attuazione di nuove politiche di sicurezza urbana. Questa legislazione regionale va così ad espandersi in un ambito (una "zona grigia") non espressamente assegnato alla sua competenza e d'altra parte non regolato dalla legislazione nazionale, e si [auto]legittima mediante l'affermazione dell'esistenza di una "ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale", come bene giuridico distinto rispetto all'"ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale" (con cui nell'ordinamento vigente si identifica invece la tutela dell'ordine pubblico e sicurezza pubblica).

Si può dire quindi che a fronte di un quadro normativo nazionale in cui non trova idoneo riconoscimento il ruolo istituzionale degli enti locali nel governo della sicurezza, sono le regioni che intervengono a "sostenere" i governi locali nella promozione di nuove politiche di sicurezza urbana, con proprie disposizioni normative non solo di assegnazione di risorse finanziarie, ma anche di tipo programmatico ed organizzativo, assolvendo così a quel ruolo che nel resto d'Europa viene assolto dai governi nazionali.

A tale riguardo si è ritenuto di poter configurare in questa legislazione regionale ([61]) una sorta di *"statuto" delle nuove politiche integrate di sicurezza,* considerato che in tale legislazione è possibile individuare un nucleo di denominatori comuni, di principi informatori fondamentali che trovano una declinazione omogenea, ed una serie di strumenti e criteri attuativi analoghi, con una trasversalità che – seppur con alcune specificazioni proprie delle varie realtà regionali – non risulta condizionata dalle distinzioni di schieramento politico.

Ci preme qui evidenziare come l'elemento cardine di questo "statuto" sia proprio quello della *integrazione*, che qualifica l'intero sistema della sicurezza locale che la legislazione regionale interviene a promuovere: un sistema *integrato* appunto, come viene espressamente definito ([62]), da realizzarsi attra-

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 103

verso meccanismi di cooperazione e concertazione istituzionale e mediante la programmazione di azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto della criminalità e di ordine pubblico; ed è importante sottolineare come nel riferimento alle politiche locali per la sicurezza la legislazione in esame chiami in causa l'insieme delle competenze regionali e locali, e non la sola competenza in materia di "polizia amministrativa". Significativa è poi la rilevanza che viene attribuita nella legislazione regionale e nella relativa disciplina attuativa al carattere *integrato* dei progetti degli enti locali per la sicurezza, ai fini della concessione dei finanziamenti.

Restando sul fronte regionale, abbiamo ritenuto che una importante – forse irripetibile – occasione "storica" sarebbe potuta derivare dalla sostanziale contemporaneità di questo protagonismo regionale in materia di politiche locali di sicurezza, con il processo di rinnovamento complessivo degli statuti regionali conseguente alle recenti riforme costituzionali (leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001). L'occasione cioè per inserire anche nelle "carte fondamentali" regionali norme di principio e programmatiche finalizzate a "promuovere un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale", assicurando così una coerenza sistematica con le legislazioni regionali sulla sicurezza ed un supporto di rilievo paracostituzioanle al ruolo delle regioni per lo sviluppo delle nuove politiche di sicurezza nel rapporto con le autorità statali. Ma dall'analisi dei vari testi dei nuovi statuti regionali approvati e in itinere, questa – a nostro avviso importante – occasione non risulta essere stata colta. Un solo statuto infatti – quello della regione Lazio, come abbiamo visto – contiene una disposizione coerente con le finalità delle nuove politiche regionali per la sicurezza.

Nell'ambito delle "occasioni mancate" o che si predispongono a risultare tali, riteniamo poi di poter aggiungere in queste note conclusive, anche un'altra vicenda che riguarda un'altra importante riforma normativa del nostro ordinamento. Ci si riferisce al progetto di riforma dell'ordinamento degli enti locali, in corso di elaborazione da parte del governo (con lo strumento del decreto legislativo) in attuazione della legge delega 5 giugno 2003, n. 131 (meglio nota come legge La Loggia). L'articolo 2, comma 4, della legge 131/2003, con la

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 104

lettera b) attribuisce al legislatore delegato il compito di "individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento".

Ebbene, nello schema di decreto legislativo ([63]) predisposto dal Ministero dell'interno ed inoltrato per l'approvazione al Consiglio dei Ministri, tra le "funzioni fondamentali" di comuni, province e città metropolitane, non vien fatto alcun cenno a funzioni di promozione di politiche locali o integrate per la sicurezza delle città e dei territori degli enti locali; né d'altra parte risultano modificate le funzioni del sindaco (e del presidente della provincia) in materia di sicurezza locale o integrata. Pertanto, se la riforma verrà confermata con questi contenuti, anche nel nuovo ordinamento degli enti locali (che andrà a sostituire l'attuale Testo Unico n. 267/2000), avremo ancora il sindaco che nelle sua qualità di ufficiale di governo "sovraintende alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, *informandone il prefetto*". Peraltro, poiché nell'iter di approvazione del decreto legislativo è previsto il vaglio della Conferenza unificata e della conferenza Stato-città, oltre che delle commissioni parlamentari, vi sono ancora gli spazi per poter sviluppare – se lo si ritiene utile – iniziative politiche adeguate per gli opportuni correttivi.

Anche quest'ultima vicenda conferma – a nostro avviso – come risulti ormai ineludibile una legge nazionale di coordinamento in materia di sicurezza ai sensi dell'art. 118, comma terzo, della Costituzione, in assenza della quale la conflittualità tra "locale e nazionale" resta sempre latente ed il quadro normativo ed istituzionale di riferimento delle politiche locali di sicurezza appare come un edificio ancora in gran parte incompiuto e quindi poco solido.

A tale riguardo, nella prima parte di questo lavoro, abbiamo dedicato ampio spazio alla proposta di legge nazionale recante "*Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza*" approvata nel 2003 dai

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 105

tre principali organismi nazionali di rappresentanza degli enti territoriali (Conferenza delle regioni, Upi, Anci), e che nel 2004 è stata portata in Parlamento per iniziativa della Regione Emilia-Romagna e della Regione Marche. Ma, come abbiamo evidenziato, il cammino di questo progetto di riforma è andato ad intrecciarsi con la nuova proposta di riforma costituzionale promossa dal Governo, restando di fatto bloccato ([64]).

Sulla base della evoluzione sopra delineata, si ritiene di poter affermare che in Italia l'ente locale, rectius il binomio ente locale-regione, è il livello istituzionale che ha sperimentato direttamente le più profonde trasformazioni della nozione di sicurezza, in assenza di un quadro normativo nazionale adeguato e soprattutto in assenza di una politica nazionale sulla sicurezza. E ciò ha contribuito probabilmente a caratterizzare l'esperienza italiana anche nell'ambito della ben più ampia problematica della crisi del sistema complessivo della giustizia penale e della conseguente ricerca di nuove strategie e di nuovi attori per la realizzazione di attività preventive, che ha portato all'affermazione della cosiddetta "nuova prevenzione", come alternativa al sistema penale.

Il distacco dal tradizionale ambito statuale-penalistico delle tematiche della sicurezza e delle strategie di prevenzione ne ha accentuato la loro valenza politica e, conseguentemente, una "elasticità" dei contenuti che ha determinato anche rilevanti difficoltà definitorie e di classificazione sistematica.

Rispetto a tale problematica, abbiamo ritenuto che il concetto di *politiche integrate di sicurezza* potesse meglio ricomprendere la molteplicità dei contenuti innovativi conseguenti al superamento del modello *Stato – sicurezza pubblica – agenzie penali,* e attinenti non solo alla tipologia degli eventi (anche fenomeni non criminosi) e degli strumenti (diversi da quelli penali), ma anche alle finalità degli interventi (in primis la rassicurazione sociale), ai nuovi attori (istituzionali e sociali) e ai destinatari principali (le vittime e/o la comunità intera), alle modalità (modello proattivo, collaborazione multi-agency, rapporto tra attori e destinatari), al contesto locale dei problemi e degli interventi.

Al riguardo, mantenendo qui la nostra prospettiva d'indagine, possiamo individuare due riferimenti normativi (o comunque istituzionali) che ci sembrano rilevanti per inquadrare il concetto di *politiche integrate di sicurezza,* di cui le azioni (anche

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 106

integrate) di prevenzione costituiscono comunque parte essenziale: la recente – e già citata – L.R. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003 n. 24, ed in particolare l'articolo 2 ([65]); la proposta di legge nazionale – anch'essa già citata – recante "Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza", ed in particolare l'art. 2 ([66]).

Cercando poi di focalizzare meglio alcuni elementi che riteniamo essenziali in un modello *integrato* di politiche locali di sicurezza, abbiamo posto alla base del paradigma dell'integrazione la *presa in carico* da parte delle istituzioni locali della complessità delle problematiche di sicurezza urbana, che si presentano in maniera differenziata in ogni singola comunità locale; ciò impone di escludere approcci fondati su un'unica strategia (che più frequentemente si concretizzano nel ricorso spesso emergenziale a strumenti di repressione), ma anche pratiche risolutive consistenti in mix "preconfezionati" di interventi.
La valutazione della estrema complessità della questione sicurezza, sia sotto il profilo fenomenologico che strategico, ci ha indotto quindi ad individuare il paradigma dell'integrazione come "*l'unica risposta possibile"* per le politiche di sicurezza urbana, ma, abbiamo anche precisato, purché si fondi su un'analisi scientifica dei problemi (diagnosi locale), su cui sviluppare una progettazione (ed una valutazione) che assicuri anche *la coerenza* del programma di interventi rispetto agli obiettivi individuati.
Dalla consapevolezza delle difficoltà operative che questo approccio implica, se non si vuol ridurre ad etichetta meramente retorica, discende poi l'impostazione del paradigma dell'integrazione come *sfida* per le istituzioni locali (politici e tecnici); una sfida di innovazione costante e molteplice: rispetto alla capacità di rompere routine cognitive e di trattamento dei problemi, di acquisire e mettere in campo nuove competenze e professionalità, di adottare modelli organizzativi che superino la settorialità di strutture e servizi abituati a funzionare come compartimenti stagni, di includere nei processi decisionali percorsi di confronto con la partecipazione attiva dei destinatari delle azioni e degli interventi. Una sfida, in conclusione, a sostenere uno sforzo di "incontentabilità" nella ricerca di *interventi efficaci…senza cadere nell'utopia e senza essere semplicemente tecnocratici e pragmatici* ([67]).

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 107

Note

(1) Si evidenzia che la trattazione concernente l'evoluzione della normativa e del quadro istituzionale è aggiornata ad aprile 2005, mese in cui è stato concluso questo lavoro; in alcune note al testo sono stati peraltro inseriti brevi cenni di riferimento agli sviluppi successivi a tale data.
(2) In merito a tale classificazione e alla relazione tra cause di disordine fisico e sociale (c.d. inciviltà) e insicurezza, vedi Chiesi [2004].
(3) Una rappresentazione particolarmente significativa di questo processo è quella contenuta in Barbagli [1999], per l'ampio spazio dedicato alla espressione diretta dei cittadini (lettere e petizioni), ma anche per il riferimento della ricerca ad una delle città italiane (Bologna) in cui la problematica della sicurezza si è sviluppata in modo più emblematico.
(4) Per una ricostruzione storica della nozione di sicurezza pubblica, vedi Foà [1998], pp. 128 e ss.
(5) Relativamente alle competenze del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica, cfr. la circolare del Ministero dell'interno n. 15900/1-Bis/9/2 del 28 maggio 1987.
(6) Norma ora recepita nell'art. 54 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che ha abrogato la precedente L. n. 142 del 1990.
(7) Per una più ampia trattazione dell'ordinamento della polizia municipale e della polizia amministrativa locale, ci sia consentito il rinvio a Ferroni [1999] e [2002].
(8) Per rinvenire una disposizione significativa in tal senso, si dovrà attendere il D.P.C.M. 12 settembre 2000, su cui torneremo più avanti.
(9) Espressione utilizzata da Braccesi [2000, 147].
(10) La rilevanza della sicurezza nell'agenda politica locale e come snodo del sistema del consenso sociale, si accentua in concomitanza con la campagna elettorale per la seconda tornata di elezione diretta dei sindaci e comunque nel periodo tra il 1997 e il 1999.
(11) L'attività di protesta trova espressione in tale periodo anche attraverso numerosi comitati di cittadini che si costituiscono in particolare nelle città del Centro-Nord, e sfocia talvolta in vere e proprie crisi urbane; a tale riguardo, v. in particolare Allasino E., Bobbio L., Neri S. [2000].
(12) Così recita l'oggetto del Protocollo d'intesa tra la Prefettura di Modena ed il Comune di Modena, sottoscritto il 9 febbraio 1998.
(13) La *stagione dei protocolli d'intesa* è poi proseguita negli anni successivi; ne sono stati censiti 208 fino al luglio 2003, nell'ambito dell'attività preparatoria dell'"Indagine sui risultati conseguiti con i Protocolli d'intesa in materia di sicurezza urbana tra Autorità provinciali di pubblica sicurezza e Amministrazioni locali", in attuazione di un apposito Verbale di intesa stipulato tra il Ministero dell'Interno (Dipartimento della Pubblica sicurezza) ed il Forum italiano per la sicurezza urbana.
(14) Nella stessa Relazione governativa di accompagnamento al decreto legislativo n. 279/1999, si dà atto che il provvedimento prosegue lungo la linea già tracciata dai numerosi protocolli d'intesa sottoscritti tra prefetti e sindaci dei comuni maggiori.
(15) Cfr. Martin, L. e Selmini, R. [2000, 27-36].

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 108

(16) Il primo "contratto di sicurezza" risulta quello stipulato nel marzo 2000 a Modena.
(17) Un'ampia e dettagliata trattazione sui contratti locali di sicurezza e sui consigli locali di sicurezza e di prevenzione della delinquenza, si trova sul sito istituzionale www.cls.interieur.gouv.fr. Sull'argomento v. inoltre Martin [1999].
(18) In tal senso Selmini [2004b, 132].
(19) L'istituzione dei Contratti Locali di Sicurezza fu annunciata nel 1997 dal ministro dell'Interno Jean-Pierre Chevènement nel convegno interministeriale intitolato "Città sicure per cittadini liberi", cui fece seguito la *Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en oeuvre des contrats locaux de sécurité*.
(20) Non risulta essere mai stata attivata la commissione costituita nel 2000 presso il Ministero dell'Interno con il compito di elaborare una direttiva nazionale che disciplinasse caratteristiche e procedure per promuovere i contratti di sicurezza. È invece in corso – come abbiamo detto (v. supra nota 13) – l'"Indagine sui risultati conseguiti con i Protocolli d'intesa in materia di sicurezza urbana tra Autorità provinciali di pubblica sicurezza e Amministrazioni locali".
(21) Legge 26 marzo 2001, n. 128, recante "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini" (si tratta del *c.d. "pacchetto sicurezza")*.
(22) Cfr. al riguardo la ricerca "Le politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane. 1994-1999" pubblicata in "Quaderni di Città sicure", n. 20a, 2000.
(23) Il Forum italiano nel '96, al momento della sua costituzione, contava 6 amministrazioni associate, tra cui cinque città e la Regione Emilia-Romagna; oggi ne fanno parte 88 amministrazioni, tra cui 67 comuni, tredici province e otto regioni.
(24) Le tesi di fondo elaborate dal Comitato scientifico del Progetto, sono pubblicate in "Quaderni di Città sicure", 1, 1995, pp. 9-21. "Quaderni di Città sicure" è la pubblicazione periodica in cui è documentata l'attività del Progetto e che contiene studi e ricerche scientifiche sulla sicurezza urbana.
(25) Sulla funzione svolta da "Città sicure" come "importatore" ed "esportatore" nel processo di *policy transfer* in materia di sicurezza, vedi Selmini [2004b].
(26) Gli estremi delle leggi regionali richiamate sono riportati in cap. 5 Riferimenti normativi.
(27) Vedi nota n. 1.
(28) Cfr. al riguardo *Ricognizione delle leggi regionali e dei progetti di legge regionale in materia di sicurezza urbana*, a cura dell'Osservatorio regionale sulle politiche integrate per la sicurezza della Regione Toscana, pubblicata nel 2003 [Regione Toscana 2003].
(29) Considerati i tempi diversi in cui sono entrate in vigore le varie leggi regionali e quelle ancora in corso di approvazione, si può parlare di un sistema normativo *"a formazione progressiva"*; fermo restando che la futura produzione legislativa regionale potrà risultare condizionata dagli sviluppi della riforma degli artt. 117 e 118 della Costituzione.
(30) Il riferimento alla *ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale* è contenuto espressamente, con formulazione pressoché identica, in tutte le leggi regionali richiamate. L'individuazione della "sicurezza locale" come "ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale", distinta dalla materia sicurezza ed ordine pubblico, è evidenziata anche in ANCI e Conferenza dei Presidenti di Regione [2002, 3].

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 109

(31) V. Pizzorusso [1978, 500].
(32) Braccesi [2004, 267]. Riguardo alla legislazione regionale presa in esame, si riscontra ad oggi un unico intervento della Corte Costituzionale, che con Sentenza 29 aprile-7 maggio 2004, n. 134 (in Gazz. Uff. n. 19 del 12.5.2004 – 1ª serie spec.) si è espressa nei confronti della L.R. Marche 24 luglio 2002 n. 11, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, di tale legge nella parte in cui prevedeva *come componenti necessari* del Comitato di indirizzo dell'Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza, i Prefetti della Regione o loro delegati ed i titolari di alcuni organi giudiziari, in contrasto con la riserva di legge statale stabilita rispettivamente dall'art. 117, comma 2, lett. g) e dall'art. 108, comma 1, della Cost. La Corte ha dichiarato poi inammissibili tutte le altre questioni di illegittimità sollevate nel ricorso del Governo nei confronti di *tutto* l'impianto della citata legge regionale, ma trattandosi di inammissibilità dichiarata per motivi formali attinenti alle modalità di presentazione del ricorso, non se ne possono ricavare indirizzi interpretativi utili in merito al contenuto sostanziale della legge, che sarebbero invece risultati assai importanti.
(33) Anche in questo caso, il riferimento alla promozione di un *sistema integrato di sicurezza* o comunque *di politiche integrate per la sicurezza* è contenuto espressamente, con formulazioni pressoché identiche, in tutte le leggi regionali richiamate. Fa eccezione la L.R. Umbria 19 giugno 2002 n.12; peraltro nella deliberazione della Giunta regionale 23/10/02 n. 1464, attuativa della legge citata, si attribuisce carattere prioritario a quei progetti per la sicurezza *che si caratterizzano per costituire iniziative a rete*.
(34) Prendendo in esame l'esperienza toscana, in attuazione della L.R. n. 38/2001, nel triennio 2001-2003 sono in totale 178 gli enti locali che hanno fruito dei finanziamenti regionali. In sintesi, al 2003 su un totale di 3.516.296 abitanti toscani la popolazione coinvolta nella rete regionale delle politiche di sicurezza è risultata pari a 3.083.528 persone, ovvero l'87,69%. Bisogna peraltro tener conto della norma che consente di accedere ai contributi regionali solo agli enti, singoli o associati, la cui popolazione non sia inferiore ai 10.000 abitanti.
(35) L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".
(36) A tal fine è prevista anche la modifica dell'art. 24 della legge n. 121 del 1981, con l'esclusione della vigente competenza delle forze di polizia dello Stato sulla vigilanza del rispetto dei regolamenti e provvedimenti degli enti locali e delle regioni.
(37) Cfr. a tale riguardo gli interventi di vari rappresentanti di categoria in Anci [2004].
(38) Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 (sottoscritto il 22 gennaio 2004), pubblicato in Gazz. Uff. n. 81 del 6.4.2004 – suppl. ord. n. 59. Vedi, in particolare, Capo III Disposizioni per l'area di vigilanza e della polizia locale.
(39) Si fa qui riferimento alla proposta di riforma (*c.d. devolution*) poi approvata con legge costituzionale recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione" (Gazz. Uff. n. 269 del 18.11.2005); testo approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, e

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 110

pertanto soggetto a referendum popolare ai sensi dell'art. 138, comma secondo, della Costituzione.

(40) Cfr. in tal senso l'ordine del giorno approvato dalla Giunta della Regione Emilia-Romagna nella seduta del 10 gennaio 2005.

(41) Un rischio che di fatto si è poi concretizzato. La XIV Legislatura si è conclusa infatti senza che la proposta di legge in questione concludesse il proprio iter di approvazione; gli organi esecutivi del Forum italiano per la sicurezza urbana e dell'Anci si sono peraltro già espressi per promuovere la ripresentazione della proposta di legge al nuovo Parlamento.

(42) Cfr. in tal senso Poggi A.M. [2001, pp. 59-70].

(43) Il nuovo testo dell'art. 123 Cost. prevede infatti che lo statuto regionale sia *"in armonia con la Costituzione"*, mentre non è più richiesta l'"*armonia con le leggi della Repubblica"* prevista nella formulazione originaria.

(44) Si fa riferimento alla conclusione della legislatura cui hanno fatto seguito le elezioni regionali del 3-4 aprile 2005.

(45) Vedi nota n. 1. Per un monitoraggio aggiornato della situazione relativa all'iter dei nuovi statuti delle regioni a statuto ordinario cfr. il sito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome www.regioni.it.

(46) Art. 7, comma 3, della L. statutaria Regione Lazio 11 novembre 2004, n. 1 "Nuovo statuto della Regione Lazio".

(47) Che non siamo in grado di attribuire ad una *omissione dolosa o colposa* dei costituenti regionali, non conoscendo – data la vastità dei riferimenti – se l'argomento in questione sia stato o meno oggetto di valutazione nei lavori delle commissioni regionali per la riforma degli statuti e dei consigli regionali.

(48) Si fa qui riferimento alla Sentenza 29 novembre-2 dicembre 2004, n.372, con cui la Corte Costituzionale ha respinto il ricorso del Governo nei confronti del nuovo statuto della Regione Toscana, ma statuizioni analoghe sono rinvenibili anche in sentenze della Corte relative ad altri statuti.

(49) Selmini [2004a, 219]; l'utilizzo del condizionale esprime – come vedremo più avanti – l'impostazione critica dell'Autrice nel considerare come effettivamente "nuove", sotto il profilo criminologico, le strategie della cosiddetta "nuova prevenzione".

(50) Cfr Selmini [2003] e [2004a, 219-231]; valutazione peraltro condivisa da altri autorevoli studiosi: Cfr. per tutti Recasens i Brunet, in AA.VV. [2002, 77-78].

(51) Per una ricerca comparata sugli assetti istituzionali dei principali paesi europei, vedi AA.VV. [2001].

(52) L'argomentazione critica e la descrizione delle varie tipologie di prevenzione sono sviluppate in Selmini [2004a, 219-231].

(53) Vedi la dottrina citata in Selmini [2004a, 221].

(54) Analogamente in Gran Bretagna il concetto di *community safety* è stato introdotto proprio per indicare la scelta di una strategia più globale di approccio ai problemi della sicurezza che superasse la ristrettezza della semplice prevenzione della criminalità. Cfr. Selmini [2003].

(55) A tale riguardo si fa ancora riferimento a Chiesi [2004].

(56) Al riguardo. cfr. Cornelli, R. [2004].

(57) Sui processi di trasformazione in atto nella società contemporanea (c.d."società del rischio"), cfr. Beck U. [2000] e Magnier A. e Russo P. [2002, p. 185]. Al riguardo inoltre, una delle più importanti interpretazioni affermatesi

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 111

nel dibattito scientifico internazionale, è quella proposta da Baumann [1999] il quale, oltre alla mancanza di sicurezza personale o incolumità che riguarda il corpo, la famiglia, la proprietà (*safety*), individua la mancanza di sicurezza cognitiva legata alla crescente perdita di intelligibilità e prevedibilità del sistema sociale (*certainty*) e la mancanza di sicurezza esistenziale legata al liberalismo economico che fa di tutti noi dei potenziali "esuberi" e comunque dei precari (*security*).

(58) Cfr. Selmini [2003].

(59) Cfr. Selmini, in AA.VV. [2002, 28].

(60) È questa sostanzialmente la critica principale evidenziata al modello dei "progetti integrati" in Selmini [2003], sulla base di una ricerca sui progetti per la sicurezza delle maggiori città italiane.

(61) Che resta peraltro condizionata nei suoi sviluppi dagli esiti della riforma costituzionale in itinere, ed in particolare degli articoli 117 e 118 Cost.

(62) Vedi nota 33.

(63) Testo consultabile sul sito www.lagazzettadeglientilocali.it

(64) Vedi nota n. 41.

(65) Art. 2 Priorità e indirizzi per il sistema integrato di sicurezza

1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 1, si intendono come politiche per la promozione di un sistema integrato di sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa.
2. Gli interventi regionali privilegiano: *a) le azioni integrate, di natura preventiva*; b) le pratiche di mediazione dei conflitti e riduzione del danno; c) l'educazione alla convivenza, nel rispetto del principio di legalità.

(66) Art. 2 Politiche locali e integrate per la sicurezza

1. Ai fini della presente legge si intendono:
   a) per politiche locali per la sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel loro territorio esercitate attraverso le competenze proprie dei comuni, delle province e delle regioni;
   b) per politiche integrate per la sicurezza le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto della criminalità e di ordine pubblico.

(67) Per usare, parafrasandole, le parole di J. Young, citate da Hughes [2004, 60].

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 112

Bibliografia

AA.VV.
2001 *Il quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata,* in "Quaderni di Città sicure", 24.
2002 *Università, ricerca, amministrazioni locali e regioni. Migliorare la sicurezza nelle città,* Forum Italiano per la Sicurezza Urbana, Bologna.

Allasino E., Bobbio L., Neri S.
2000 *Crisi urbane:che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata ai problemi dell'immigrazione, Working paper n. 35/2000, Torino, IRES Piemonte.*

ANCI
2004 *Notiziario per la Polizia Municipale,* n. 9, Rimini, Maggioli.

ANCI e Conferenza dei Presidenti delle Regioni
2002 *Documento di indirizzo sulla proposta di legge nazionale in materia di "sicurezza urbana e polizia locale".*

ANCI, UPI e Conferenza delle Regioni
2003 *Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate di sicurezza*, in "Quaderni di Città sicure", 28, pp. 243-257.

Barbagli M. (a cura di)
Egregio Signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza, Bologna, Il Mulino.

Bauman Z.
1999 *La società dell'incertezza,* Bologna, Il Mulino.
2003 *Voglia di comunità,* Bari, Laterza.

Beck U.
2000 *La società del rischio: verso una seconda modernità*, Roma, Carocci.

Braccesi C.
2000 *Gli strumenti per la realizzazione di politiche integrate di sicurezza*, in "Quaderni di Città sicure", 20a, pp. 147-152.
2003a *Una nuova legislazione nazionale e regionale,* in "Quaderni di Città sicure", 28, pp. 231-239.

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 113

2003b *Comuni e regioni verso un'intesa,* in Polizia Moderna, n. 3, pp. 42-44.
2004 *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana,* in Selmini (2004a), pp. 261-272.

Braghero M. e Izzi L.
2004 *Le legislazioni regionali,* in Selmini (2004a), pp. 245-257.

Chiesi L.
2004 *Le inciviltà. Degrado urbano e insicurezza*, in Selmini (2004a).

Conferenza dei Presidenti di Regione
2001 *Documenti sulle politiche di sicurezza e la polizia locale*, in "Quaderni di Città sicure", 22, pp. 301-305.

Cornelli R.
2004 *Paura della criminalità e allarme sociale,* in Selmini (2004a)

Ferroni F.
1999 *Polizia amministrativa locale e Polizia municipale*, in AA.VV. "Il Comune. Manuale su l'organizzazione, l'attività, le funzioni", Livorno, Edizioni Prime Note – A.R.I.A.L., pp. 1239-1276.
2002 *Polizia amministrativa e Polizia municipale,* in "Enciclopedia Giuridica degli Enti Locali", Novara, Edizioni De Agostini Professionale.

Foà S.
1998 *Sicurezza pubblica,* in Digesto discipline pubblicistiche, XIV, Torino, UTET, pp. 127 e ss.

Hughes G.
2004 *Il realismo criminologico di sinistra,* in Selmini (2004a).

Magnier A. e Russo P.
Sociologia dei sistemi urbani, Bologna, Il Mulino.

Martin L.
1998 *I contratti locali di sicurezza nel quadro delle politiche di prevenzione in Francia,* Città sicure, Regione Emilia-Romagna, paper non pubblicato.

Martin L. e Selmini R.
I progetti per la sicurezza nelle città italiane, in "Quaderni di Città sicure", 20b, pp. 27-36.

Pizzorusso A.
1978 *Lezioni di diritto costituzionale,* Roma, Edizioni de Il Foro Italiano.

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 114

Poggi A.M.
2001 *L'autonomia statutaria delle regioni,* in GROPPI, T. e OLIVETTI, M.(2001)

Regione Toscana
2003 *Ricognizione delle leggi regionali e dei progetti di legge regionale in materia di sicurezza urbana*, a cura dell'Osservatorio regionale sulle politiche integrate per la sicurezza in collaborazione con l'Area Attività Istituzionali della Regione Toscana, Firenze, Edizioni Regione Toscana.
2004 *Relazione generale sullo stato della sicurezza in Toscana e sull'attuazione della legge regionale 16 agosto 2001, n. 38*, Firenze, Edizioni Regione Toscana.

Selmini R.
2002 *I nuovi strumenti delle politiche di sicurezza,* Relazione presentata al convegno "Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa", Bologna, 4 e 5 aprile 2002, bozza provvisoria.
2003 *Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo e prospettive*, in M. Barbagli (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia,* Bologna, Il Mulino, pp. 611-648.
2004a (a cura di) *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino.
2004b *L'esperienza dell'Emilia-Romagna nel contesto europeo,* in "Quaderni di Città sicure", 30, pp. 123-144.

Riferimenti normativi

Fonti statali (in ordine cronologico)

- R.D. 18 giugno 1931, n. 773 "Approvazione del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza".
- R.D. 6 maggio 1940, n. 635 "Regolamento per l'esecuzione del t.u. 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi di pubblica sicurezza".
- Costituzione della Repubblica Italiana.
- L. 1 aprile 1981, n. 121 "Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza".
- L. 7 marzo 1986, n. 65 "Legge-quadro sull'ordinamento della Polizia Municipale".
- L. 8 giugno 1990, n.142 "Nuovo ordinamento degli enti locali" (abrogata: V. D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267).
- L. 25 marzo 1993, n. 81 "Elezione diretta del sindaco, del

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 115

presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale".

- L. 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa".
- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".
- D.Lgs. 27 luglio 1999, n. 279 "Disposizioni integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di composizione e funzionamento del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica".
- L. costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni".
- D.P.C.M. 12 settembre 2000, recante individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative, da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa.
- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".
- D.P.R. 17 marzo 2001, n. 287 "Disposizioni in materia di ordinamento degli uffici territoriali di Governo".
- L. 26 marzo 2001, n. 128 "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini".
- L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".
- L. 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".
- Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003.

Fonti regionali

- L.R. Emilia-Romagna 21 aprile 1999 n. 3, Polizia amministrativa e politiche regionali per la sicurezza (abrogata da L.R. 4 dicembre 2003 n. 24).

parteprima-02 8-09-2006 14:54 Pagina 116

- L.R. Lazio 5 luglio 2001 n. 15, Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio.
- L.R. Toscana 16 agosto 2001 n. 38, Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana.
- L.R. Veneto 7 maggio 2002 n. 9, Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza.
- L.R. Umbria 19 giugno 2002 n. 12, Politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini.
- L.R. Marche 24 luglio 2002 n. 11, Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità.
- L.R. Lombardia14 aprile 2003 n. 4, Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana.
- L.R. Campania 13 giugno 2003 n. 12, Norme in materia di polizia amministrativa regionale e politiche di sicurezza.
- L.R. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003 n. 24, Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza.
- L.R. Piemonte 23 marzo 2004 n. 6, Politiche regionali integrate in materia di sicurezza.
- Per quanto riguarda gli Statuti regionali, cfr. il sito della *Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome – www.regioni.it*.