



15 GIUGNO 2022

La sicurezza urbana e la sicurezza  
integrata. Luci e ombre di due recenti  
categorie

di Maria Teresa Sempreviva

Direttore dell'Ufficio Affari legislativi e Relazioni parlamentari  
Ministero dell'Interno

e Gabriele Trombetta

Dottore di ricerca in Materie giuridiche  
Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"



# La sicurezza urbana e la sicurezza integrata. Luci e ombre di due recenti categorie\*

**di Maria Teresa Sempreviva**

Direttore Ufficio Affari legislativi e Relazioni parlamentari  
Ministero dell'Interno

**e Gabriele Trombetta**

Dottore di ricerca in Materie giuridiche  
Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

**Abstract [It]:** Il contributo esamina le vicende della sicurezza urbana e della sicurezza integrata ripercorrendo l'evoluzione dei due concetti. Si tratteggia, poi, l'attuale sistema multilivello in materia di sicurezza, evidenziandone punti di forza e criticità. Infine, si tenta di traguardare un possibile sviluppo nella definizione del bene-sicurezza e della sua tutela.

**Title:** Urban security and integrated security. Lights and shadows of two recent categories

**Abstract [En]:** The contribution examines the events of urban security and integrated security by retracing the evolution of the two concepts. The current multilevel security system is then outlined, highlighting its strengths and weaknesses. Finally, an attempt is made to identify a possible development in the definition of the security asset and its protection.

**Parole chiave:** sicurezza urbana, sicurezza integrata, ordine pubblico e sicurezza, patti per la sicurezza, Forze di polizia

**Keywords:** urban security, integrated security, public order and security, security pacts, Police forces

**Sommario:** 1. L'emersione della categoria della sicurezza urbana e la prima stagione dei patti per la sicurezza. 2. La centralizzazione della sicurezza urbana come sicurezza pubblica minore. La seconda stagione dei patti per la sicurezza. 3. Il decreto Minniti: la codificazione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana. Una nuova strategia multilivello? 4. Linee generali per la promozione delle politiche pubbliche di sicurezza integrata e accordi di sicurezza integrata. 5. Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana e patti per la sicurezza. 6. La *governance* della sicurezza: in un approccio multilivello, a ciascuno le proprie competenze. 7. In particolare: il ruolo del Prefetto, tra tradizione e futuro. 8. La redazione dei patti per la sicurezza: no a libri dei sogni. 9. Diritti civili e sociali. Luci e ombre delle nuove strategie prevenzionali: uno sbilanciamento sull'approccio securitario? 10. Conclusioni.

## 1. L'emersione della categoria della sicurezza urbana e la prima stagione dei patti per la sicurezza

I successi di polizia giudiziaria degli anni '90 nei confronti delle associazioni mafiose, dopo l'offensiva terroristica di queste ultime, hanno determinato anche un'attenzione più marcata verso temi precedentemente liquidati, in termini riduttivi, come micro-criminalità<sup>1</sup>.

Ciò anche sull'onda di un'immigrazione prima sconosciuta al nostro Paese, che ha reso le nostre città multiculturali e plurali, con un indubbio aumento dell'insicurezza percepita dai cittadini, esposti a scenari inediti in luoghi prima abituali<sup>2</sup>.

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> V. A. FRANCINI, *La polizia di prossimità, in Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, Cassino, 2005, p. 312.

<sup>2</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi* 25/2004, pp. 11-12.

Di più: la drastica riduzione delle politiche sociali ha spostato le priorità dell'agenda politica sui temi della sicurezza, mentre la fine di molti ammortizzatori ha incrementato il ricorso di alcune fasce della popolazione ad azioni illegali<sup>3</sup>.

In questo contesto sociologico si innestano anche rilevanti fattori politici: dal '93 il metodo dell'elezione diretta dei Sindaci ha fatto sì che questi, forti della loro legittimazione democratica, rivendicassero un ruolo sempre più incisivo sulla vita cittadina, anche in materia di sicurezza, tradizionale appannaggio dello Stato.

È questa, probabilmente, la più accreditata chiave di lettura dell'emersione della categoria della sicurezza urbana, interesse complesso afferente il benessere comunitario, da perseguire attraverso strumenti alternativi a quelli di polizia e penale.

Venivano infatti valorizzati gli studi criminologici che avevano esaltato le misure della prevenzione comunitaria, sociale e situazionale, sostenendo approcci diversi rispetto all'azione di polizia.

In questo primo periodo, dunque, prende corpo una domanda "sociale" di sicurezza, ossia di interventi strutturali sulle cause della criminalità, che è stata raccolta attraverso politiche di sicurezza urbana strettamente regionali e locali, con un ridotto coinvolgimento degli organi dello Stato.

Seppure parte della dottrina ritenga che queste politiche "isolazioniste" di sicurezza urbana, giocate su interventi di matrice solidaristica, di coesione sociale ed urbanistiche, siano da rimpiangere<sup>4</sup>, potrebbe stimarsi che in realtà risentissero di un forte limite: non facevano sistema tra la sicurezza primaria e la sicurezza secondaria, creando così dei compartimenti stagni che impedivano una strategia di sintesi in un tema che, pur nella sua complessità, resta unitario.

E non è casuale che soprattutto i Comuni abbiano sentito il bisogno non solo di un accreditamento, ma di una vera e stabile alleanza con lo Stato e – per esso – con i Prefetti sul territorio.

Inizia così la prima stagione dei patti per la sicurezza, caratterizzati soprattutto da attenti ritagli delle competenze degli attori istituzionali: è un primo passo, insomma, per conoscersi, per creare un reciproco affidamento e instaurare una leale collaborazione, nel perimetro di attribuzioni stabilite dalla legge<sup>5</sup>.

Si tratta di patti ancora evanescenti, che non vanno al merito delle questioni: eppure è da qui che è occorso partire, per costruire insieme quel tessuto istituzionale che va oggi sotto il nome di sicurezza integrata.

---

<sup>3</sup> Sulle politiche neo-liberiste, v. anche D. GIANNONE, *In perfetto stato. Indicatori globali e politiche di valutazione dello Stato neoliberale*, Milano, 2019.

<sup>4</sup> Cfr., autorevolmente, R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico*, Roma, 2020.

<sup>5</sup> La prima intesa tra Stato ed enti locali si è avverata nello storico patto per Modena, stipulato nel 1998, nella temperie culturale del "federalismo amministrativo". In quel torno d'anni, e segnatamente con il d.lgs. 27 luglio 1999, n. 279, il Sindaco del capoluogo di Provincia e il Presidente della Provincia divengono membri ordinari del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, altra rilevante apertura del sistema di sicurezza alle autonomie.

Quest'ultimo concetto veniva infatti elaborato proprio in quegli anni: una sicurezza alimentata da una pluralità di attori, che si integrano tra loro in una visione reticolare e policentrica.

Si è così assistito – in tale direzione – anche a timidi riconoscimenti legislativi: la finanziaria per il 2007<sup>6</sup> ha ammesso che potessero essere stipulati accordi tra Stato e autonomie per il finanziamento o il supporto logistico di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini. La norma privilegiava, anche in ragione della *sedes materiae*, un approccio economico-finanziario, ma è stata saggiamente applicata in via estensiva, consentendo così lo sviluppo di intese vaste sul terreno della sicurezza. Un ampliamento della fattispecie pattizia è avvenuta poi nel 2013, ma pur sempre sul piano logistico e a fini di valorizzazione dei beni pubblici<sup>7</sup>.

## **2. La centralizzazione della sicurezza urbana come sicurezza pubblica minore. La seconda stagione dei patti per la sicurezza**

Alla prima stagione, nata dal basso, è seguita una seconda, in cui si è imposto un modello centralizzato della gestione della sicurezza urbana: lo Stato riprende il controllo della elaborazione delle politiche di sicurezza locale quanto a strategie, priorità, contenuti. Questa centralizzazione nasceva dalla preoccupazione di uno sbilanciamento “localistico” della sicurezza, in un momento in cui essa era diventata un potente fattore emotivo in termini di consenso politico.

Si affermava, tuttavia, anche la necessità di un governo congiunto di queste politiche, alla stregua della considerazione che ai necessari interventi di ordine e sicurezza pubblica dovessero affiancarsi misure capaci di migliorare la vivibilità del territorio e la qualità della vita delle comunità.

In questo quadro si colloca l'accordo quadro tra Ministero dell'interno e ANCI del 2007, che, se detta una cornice generale dei patti per la sicurezza per evitare disallineamenti sul territorio, senz'altro favorisce una uniformizzazione dei contenuti che non può tener conto delle specificità locali.

Apice di questa stagione è stato il pacchetto per la sicurezza del 2008, che ha codificato la nozione di sicurezza urbana, intesa come sicurezza pubblica minore (o nella città), con una torsione di segno securitario-repressivo<sup>8</sup>.

In sostanza, la descrizione normativa, anche sublegislativa<sup>9</sup>, la identifica con la prevenzione dei fatti criminosi che possano alterare la vita cittadina, innalzando ad oggetto di tutela fattori “estetici” connessi al decoro urbano; in coerenza con questa impostazione, al Sindaco, ufficiale di Governo, viene conferito

---

<sup>6</sup> Art. 1, comma 439 l. 27 dicembre 2006, n. 296.

<sup>7</sup> Art. 6 *bis* d.l. 4 agosto 2013, n. 93.

<sup>8</sup> A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in ID. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Roma, 2010, pp. 3 ss.

<sup>9</sup> D.m. 5 agosto 2008.

quel potere d'ordinanza libera a regime, in materia di sicurezza urbana, poi dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la decisione n. 115/2011<sup>10</sup>.

La visione rivoluzionaria di una sicurezza plurale e complessa sbiadisce, con un ritorno allo Stato di un deciso ruolo protagonista, a scapito delle Regioni e degli stessi enti locali: non è casuale che il Sindaco sia chiamato ad agire non in quanto rappresentante della comunità, ma come organo dello Stato.

Non possono però trascurarsi altre tendenze di questo periodo, ricco comunque di innovazioni: il riconoscimento degli osservatori volontari, le cc.dd. ronde, con un forte investimento sulla sussidiarietà orizzontale, in una prospettiva largamente partecipata della sicurezza<sup>11</sup>. Sul tema, come noto, la Corte costituzionale è intervenuta con riguardo all'estensione dei compiti degli osservatori volontari, oltre che alla sicurezza urbana, al disagio sociale, materia di competenza regionale (Corte cost. 226/2010). Anche qui, insomma, emerge la vocazione essenzialmente securitaria e centralista della sicurezza urbana e delle figure chiamate a governarla.

### **3. Il decreto Minniti: la codificazione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana. Una nuova strategia multilivello?**

È nel 2017 che, finalmente, lo Stato ottempera alla direttiva costituzionale di cui all'art. 118, comma 3 Cost., in materia di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di sicurezza<sup>12</sup>.

In un panorama accentuatamente regionalista, che capovolge “come un guanto”<sup>13</sup> le competenze legislative e costituzionalizza – al livello amministrativo – il principio di sussidiarietà, pare resistere una visione statale della sicurezza.

Quest'ultima, giusta l'art. 117, comma 2, lett. h) Cost., è affidata alla competenza legislativa dello Stato.

---

<sup>10</sup> Come noto, il giudice costituzionale stimò confliggente col principio di legalità la ascrizione di un potere d'ordinanza libera al Sindaco, fuori dei casi contingibili e urgenti.

<sup>11</sup> In senso critico, M. CECCHETTI – S. PAJNO, *Quando una “ronda” non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa*, in *Federalismi* 10/2009. V. anche V. ITALIA, *La sicurezza urbana. Le ordinanze dei sindaci e gli osservatori volontari*, Milano, 2010. Più in generale, sulle ricadute del principio di sussidiarietà sul sistema della pubblica sicurezza, cfr. G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premessa per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010.

<sup>12</sup> Sull'art. 118, comma 3 cfr. L. COEN, *Articolo 118, commi 2 e ss.*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.

<sup>13</sup> La metafora è di R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2020.

Sul piano amministrativo, poi, sebbene implicitamente, l'art. 118, comma 3 Cost. pare demandare la materia agli organi centrali, sebbene in coordinazione con competenze regionali e locali<sup>14</sup>, definita sulla base di una «legge statale»<sup>15</sup>.

Viene così varato il d.l. n. 14/2017, c.d. decreto Minniti, dal Ministro dell'interno che lo ha fortemente voluto.

Sono codificati, in un testo di sistema<sup>16</sup>, la sicurezza integrata e la sicurezza urbana, valorizzando la complessità della sicurezza, la pluralità degli attori coinvolti, la multifattorialità delle risposte<sup>17</sup>.

È, davvero, una sintesi delle due precedenti stagioni: senza disconoscere le istanze autonomistiche dei territori, queste vengono razionalmente raccordate con il compito primario dello Stato in materia di sicurezza.

Il decreto recepisce i concetti di sicurezza primaria – la prevenzione dei reati, di competenza dello Stato – e di sicurezza secondaria, da intendersi come quel fascio di competenze contigue alla prima volte a garantire il benessere delle comunità<sup>18</sup>.

La chiave di volta dell'articolata costruzione giuridica è l'elaborazione di un bene giuridico complesso – la sicurezza urbana – nel quale convivono plurimi interessi pubblici, di competenza dei diversi livelli istituzionali, chiamati così, in questa cornice unitaria, a raccordarsi e collaborare tra loro.

Né devoluzioni alle autonomie, né ascensori verso lo Stato: ciascuno resta titolare delle proprie funzioni, che dovranno però essere svolte in via coordinata e armonica.

La definizione di sicurezza urbana milita chiaramente in questo senso: è il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile.

---

<sup>14</sup> Si riconosce che, nonostante l'omissione del riferimento agli enti locali – su cui criticamente si esprime Q. CAMERLENGO, *Art. 118 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006 – le norme coordinamentali possano estendere il raccordo anche a questi ultimi, oltre che alle Regioni.

<sup>15</sup> Quantunque debba rilevarsi che recenti decisioni della Consulta non escludono un ruolo, in tema, anche della fonte regionale. Cfr., in tema, criticamente, G. TROMBETTA, *Verso un nuovo paradigma della legislazione regionale in materia di sicurezza? Nota a Corte cost. 22 luglio 2021, n. 161 e Corte cost. 30 luglio 2021, n. 176*, in *Diritti regionali* 3/2021.

<sup>16</sup> Cfr. M. MINNITI, *Sicurezza è libertà. Terrorismo e immigrazione*, Milano, 2018.

<sup>17</sup> Sull'inserzione nel sistema-sicurezza delle autonomie, sia pure in un quadro normativo antecedente al decreto Minniti, v. G. CAIA, *L'amministrazione della pubblica sicurezza e le forze di polizia: L'assetto delle competenze ed il coordinamento in relazione ai recenti interventi normativi*, Relazione al Convegno "Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno del 5 agosto 2008", Bologna 25 settembre 2008, organizzato dalla Prefettura di Bologna e dall'Università degli Studi-Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica.

<sup>18</sup> In questo senso, e *plurimis*, Corte cost. n. 285/2019.

C'è, quindi, un segmento di sicurezza pubblica: la prevenzione della criminalità predatoria; ma ci sono interventi di competenza regionale e locale, afferenti la prevenzione situazionale (riqualificazione urbanistica, recupero delle aree o dei siti degradati), sociale (eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale), comunitaria (affermazione di elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile).

È evidente che la sommatoria di questi interessi fa la sicurezza urbana, che di essi si compone. E, dunque, per perseguire questo bene giuridico complesso occorre che le istituzioni coinvolte, ciascuna in relazione alle proprie competenze, cooperino in modo coordinato.

La strategia è la sicurezza integrata: e cioè l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali.

Dunque, è bandito ogni tipo di intervento autoritativo e unilaterale.

Viene disegnata una complessa piramide pattizia, rivolta a rafforzare il coordinamento interistituzionale<sup>19</sup>. Sicché, sicurezza urbana e sicurezza integrata non sono compartimenti stagni: le scelte compiute sul versante della sicurezza integrata si riverberano e condizionano le scelte praticabili sul piano della sicurezza urbana.

Giova, peraltro, osservare come un coordinamento tra le pubbliche amministrazioni discenda già da principi sistematici dell'ordinamento, come il buon andamento e l'imparzialità. Sicché, pare che il legislatore abbia sottolineato l'esigenza della cooperazione interistituzionale, codificando appositi strumenti *ad hoc*, senza tuttavia che possa evocarsi alcuna eversione delle competenze, appartenendo al concetto di buona amministrazione una leale collaborazione tra i soggetti pubblici coinvolti nelle complesse vicende da regolare sotto il profilo pubblicistico.

Tanto posto, sul piano della sicurezza integrata – e cioè per identificare le possibili azioni di interesse comune – la legge demanda a un accordo sancito in Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'interno, la definizione delle Linee generali di promozione delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata.

Esse sono rivolte, prioritariamente (e quindi non in via tassativa), a coordinare, per lo svolgimento di attività di interesse comune, l'esercizio delle competenze dei soggetti istituzionali coinvolti, anche con riferimento alla collaborazione tra le Forze di polizia e la polizia locale, nelle seguenti materie: a) scambio informativo tra Forze di polizia e polizie locali; b) interconnessione delle rispettive sale operative; c) aggiornamento professionale integrato.

---

<sup>19</sup> Nel senso della complessità della costruzione, v. anche V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Istituzioni del federalismo* 1/2017, nonché M. IANNELLA, *Le "sicurezze" nell'ordinamento italiano: l'allontanamento dal modello stato-centrico e l'affermazione di una rete plurale*, in *Forum di Quaderni costituzionali* 4/2020, p. 159.

In accordo con le Linee generali, lo Stato e le Regioni possono concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata, anche diretti a disciplinare gli interventi a sostegno della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale.

Si tratta, dunque, di accordi Stato-Regioni, stipulati tra i Prefetti del capoluogo di Regione e i Presidenti di Regione, che vertono, principalmente, sul raccordo tra polizia statale e locale.

Questo istituto rappresenta la naturale evoluzione del coordinamento tra Forze di polizia e polizia locale già prefigurato dalla l. 128/2001, che, all'art. 17, estende anche alle polizie locali la partecipazione ai piani coordinati di controllo del territorio<sup>20</sup>. Del resto, la stessa direttiva Minniti, 15 agosto 2017, impegna le polizie locali, anche ai sensi dell'art. 12 del codice della strada, a cooperare, nel quadro dell'azione delle Forze di polizia, nella materia della polizia stradale, così da liberare risorse per il controllo del territorio. Gli accordi Stato-Regione sono sottoposti, per la parte statale, al preventivo parere dell'Ufficio di gabinetto del Ministro dell'interno, e, per la parte regionale, agli organi regionali di competenza, anche con il coinvolgimento dei Comuni eventualmente interessati.

A conferma che si tratta di autentica legge di sistema, va anche sottolineato come lo Stato, nelle attività di programmazione e predisposizione degli interventi di rimodulazione dei presidi di sicurezza territoriale, anche finalizzati al loro rafforzamento nelle zone di disagio e di maggiore criticità, debba tener conto di quanto emerso in sede di applicazione degli accordi di sicurezza integrata.

Anche in sede di coordinamento interforze per il varo dei piani presidiari, dunque, dovrà tenersi conto delle esigenze di sicurezza integrata, ulteriore indizio che si va sempre più, nel rispetto delle diversificate competenze, verso un modello di sicurezza plurale e partecipato.

Le Regioni, poi, possono finanziare progetti di sicurezza degli enti locali, proprio in vista del rafforzamento di un sistema di sicurezza integrata. Dunque, è inesatto pensare che lo Stato sia attore necessario del sistema delineato dal decreto-Minniti: possono darsi anche convenzioni ristrette alle sole autonomie.

In sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali, poi, sono adottate specifiche linee guida per dare indirizzi in materia di patti per l'attuazione della sicurezza urbana.

Prefetto e Sindaco, in particolare, anche in coerenza con le Linee generali per la promozione della sicurezza integrata, possono prevedere interventi per la sicurezza urbana, tenuto conto anche delle esigenze delle aree rurali confinanti con il territorio urbano.

Possono essere disciplinate in via pattizia prioritariamente misure per: a) la prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, anche coinvolgendo, mediante appositi accordi, reti territoriali di volontari, nonché attraverso l'installazione di

---

<sup>20</sup> In tema, cfr. anche l'art. 7 d.l.92/2008.

sistemi di videosorveglianza; b) la promozione e la tutela della legalità; c) la promozione del rispetto del decoro urbano, anche valorizzando forme di collaborazione interistituzionale tra le amministrazioni competenti; c-bis) promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale, in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Anche qui, esistono anime diverse: oltre alla prevenzione dei reati, espressione della sicurezza primaria, figurano il governo del territorio, la promozione della legalità, l'eliminazione di fattori di marginalità, che chiamano in causa approcci e competenze diverse.

È, però, doveroso precisare che l'elenco non ha carattere tassativo, bensì indicativo, talché ben potrebbero essere disciplinati ulteriori ambiti di collaborazione, alla luce delle specificità delle Regioni interessate.

Ad esempio, i patti per Venezia sicura e per Pesaro e Urbino prevedono un raccordo anche in materia di “grandi eventi”, che pure, per certi profili, interessano la sicurezza urbana, soprattutto quando si tengano in luoghi pubblici, e in materia di sicurezza stradale, facendo convergere nel patto anche le indicazioni della direttiva ministeriale ferragostana avanti citata.

Siamo, allora, davvero in presenza di una nuova strategia multilivello, inscritta in un concetto ampio e plurale di sicurezza, che non scalfisce le attribuzioni dello Stato in materia di prevenzione dei reati, ma valorizza ulteriori e contigue competenze, il cui esercizio coordinato concorre ad assicurare elevati livelli di vivibilità delle nostre città.

Sembrerebbe aprirsi una terza stagione dei patti per la sicurezza.

#### **4. Linee generali per la promozione delle politiche pubbliche di sicurezza integrata e accordi di sicurezza integrata**

Le prime Linee generali sono state adottate il 24 gennaio 2018.

Esse si dimostrano consapevoli dell'esigenza di “mettere a sistema” competenze plurali, che afferiscono al bene-sicurezza, inteso in senso complessivo, come sintesi della sicurezza primaria e secondaria.

In questo senso, si afferma l'insufficienza di un modulo esclusivamente “reattivo”, evocando interventi situazionali, comunitari e sociali.

Le Linee generali prevedono, poi, che gli accordi di sicurezza integrata contemplino strumenti di monitoraggio, al fine di vagliare, anche con metodo *pre-post*, l'effettivo impatto delle intese.

È un profilo altamente strategico, perché questi accordi hanno in tanto un valore, in quanto si riflettano nell'effettivo aumento di sicurezza dei cittadini.



La difficoltà sta nell'individuare, secondo cognizioni scientifiche non sempre nella disponibilità degli amministratori, i concreti risultati ottenuti con il metodo pattizio.

In questa prospettiva, sarebbe auspicabile il coinvolgimento di esperti di politiche pubbliche, che possano fornire indicatori atti a misurare i risultati con attendibilità.

Inoltre, proprio per il carattere plurale del bene giuridico in questione, un metodo analitico circoscritto alla sola delittuosità, sia pure predatoria, appare insufficiente, e anzi potrebbe far trasmodare gli accordi di sicurezza in un patto leonino a carico dello Stato. Solo da questo, titolare delle funzioni di sicurezza primaria, dipenderebbe il successo o l'insuccesso del patto. Al contrario, il dispiegamento di una vasta panoplia di azioni e strumenti implicherebbe l'esigenza di misurare gli effetti del patto avendo a riferimento indicatori diversificati, tali da soppesare anche gli interventi dei livelli infrastatali, restituendo così un quadro completo dello sviluppo delle politiche di sicurezza urbana.

Chiamato all'attuazione del monitoraggio è l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia: è un tangibile segno della rilevanza della sicurezza integrata in termini coordinamentali, o, in senso tecnico, di raccordo<sup>21</sup>.

Il modello del coordinamento, insomma, si proietta verso altri attori istituzionali e un ufficio dotato di questa specifica *mission* estende le proprie competenze dal settore strettamente interforze alla cooperazione interistituzionale.

Sotto il profilo dello scambio informativo, lo Stato si impegna a mettere a disposizione di Regioni e Comuni, in forma consolidata, i conferenti dati CED, così da consentire il dispiegamento di efficaci politiche di sicurezza integrata, che non possono prescindere da una adeguata base conoscitiva.

Vengono in particolare rilievo i reati predatori, la cui prevenzione concreta un aspetto della sicurezza urbana, che possono anche essere elaborati in forma georeferenziata, così da restituire la chiara immagine delle aree più esposte.

Sul piano operativo, la legge consente l'accesso al CED interforze, in via mirata, agli appartenenti alle polizie locali dotati della qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Lo scambio dovrà avere comunque natura bidirezionale, dovendo anche le polizie locali ampliare il patrimonio informativo delle Forze di polizia con i dati in loro possesso.

Altro segmento di collaborazione di sicurezza integrata attiene alla interconnessione delle sale operative della polizia locale e delle Forze di polizia. In questa prospettiva, è anche auspicato che i Comuni di minori dimensioni istituiscano sale operative comuni, che potranno poi dialogare, secondo le rispettive competenze, quelle delle Forze di polizia.

---

<sup>21</sup> In tema, v., da ultimo, C. MOSCA, *La sicurezza. Valori, modelli e prassi istituzionali*, Napoli, 2021.

Ulteriore ambito di sinergia è poi l'utilizzo in comune dei sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività soggette a rischio. Al riguardo, è indispensabile che i sistemi possano “parlare” tra loro, e siano inoltre disolcati in maniera razionale e coerente, senza ridondanze né omissioni. Si colgono gli echi della direttiva ministeriale del 2015 (c.d. direttiva Alfano), sul “territorio sotto controllo”, in una virtuosa evoluzione di politiche avviate dal centro e via via estese ai territori. In questa logica, è raccomandata una mappatura e razionalizzazione dei sistemi esistenti, senza tralasciare che lo stesso decreto-Minniti ha stanziato apposite risorse per l'implementazione della videosorveglianza nei Comuni.

Allo scopo di favorire un comune *background*, ferme le distinte competenze, le Linee generali promuovono un modello di formazione integrata, che potrà svilupparsi con moduli d'approfondimento comuni. Allo scopo, potrà essere fatto uso anche del sistema SISFOR, sviluppato dalle Forze di polizia ed estensibile alle polizie locali. È utile rammentare, al riguardo, come, in attuazione di questi indirizzi, sia stato coinvolto personale dirigenziale delle polizie locali nei corsi di formazione della Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia.

Infine, in sede di prevenzione comunitaria e sociale, potranno essere sviluppate progettualità per il miglioramento della qualità della vita nelle aree maggiormente a rischio. Sarà centrale, in questo senso, l'uso sociale del territorio, così da ridurre la insicurezza percepita e favorire percorsi inclusivi delle persone esposte.

## **5. Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana e patti per la sicurezza**

Le linee guida sono state adottate il 26 luglio 2018, completando l'*iter* di adozione degli atti d'indirizzo per l'attuazione del decreto-Minniti.

Le linee guida chiariscono come uno degli obiettivi della strategia di sicurezza urbana sia la soddisfazione dell'esigenza di sicurezza percepita dei cittadini, che – oltre che godere di una città sicura – devono anche *sentirsi* sicuri<sup>22</sup>.

Sotto questo profilo, va rimarcato come la sicurezza percepita rappresenti l'altra faccia della medaglia della sicurezza, il suo lato soggettivo, che non può – tuttavia – essere snobisticamente trascurato.

Ma ci vuole cautela: se bisogna corrispondere a questa domanda psicologica dei cittadini, dall'altro non si deve cedere a politiche emozionali, perché, in senso costituzionale, la sicurezza è solo quella oggettiva, la effettiva tutela dei beni giuridici fondamentali<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> G. ANNICHIARICO, *Sicurezza e qualità della vita: un sistema unitario tra funzione statale e dimensione locale*, in *Amministrativamente* 7/2009.

<sup>23</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Diritto alla sicurezza e sicurezza dei diritti*, in *Democrazia e sicurezza* 2/2013.

I patti dovranno rispettare non solo le linee guida, ma anche le linee generali, disegnandosi così una coerente e razionale “piramide pattizia”, che esalta le sinergie tra i diversi livelli territoriali.

Va peraltro osservato che talora i Patti per la sicurezza vengano sottoscritti anche dalla Regione. Questa tendenza è spiegabile sul piano politico-istituzionale, essendo talora un accordo plurilaterale più adeguato ai fini dell’instaurazione di una cooperazione *multilevel*. Sicché, una maggiore apertura della legge a soluzioni multilaterali sembra auspicabile, proprio nella direzione della *ratio* del sistema.

Sempre sul piano metodologico, le linee guida impegnano gli attori istituzionali, in sede di preparazione del patto, alla “strategia dell’ascolto”, per cui dovranno essere auditi – anche in sede di Comitato metropolitano, ove istituito – i rappresentanti delle associazioni di categoria comparativamente più rappresentative, nonché le realtà del mondo della società civile. Il dialogo con gli operatori del settore è particolarmente utile quando si tratti di prevenire atti illegali o situazioni di pericolo negli esercizi pubblici, in un’ottica di sicurezza complementare o sussidiaria (art. 16 del patto per Torino del 23 ottobre 2020).

Questa strategia rende manifesto il senso ampio e plurale della sicurezza integrata, come filosofia d’azione che privilegia la massimizzazione degli apporti istruttori e operativi, estendendo la condivisione delle responsabilità, in coerenza con l’art. 118, u. c. Cost., alle imprese e ai cittadini.

È, inoltre, chiarito che, per la sua rilevanza in punto di sicurezza primaria, il patto venga altresì discusso in Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica.

Ai fini della definizione dei patti, i Prefetti potranno contare sul supporto e la visione complessiva del Gabinetto del Ministro dell’interno, che acquisisce, sul punto, i contributi del Dipartimento affari interni e territoriali e dell’Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia; i Comuni, invece, si avvarranno del sostegno tecnico-giuridico dell’ANCI.

Del patto per la sicurezza è data informazione alla Regione interessata, secondo un collaudato circuito informativo altamente inclusivo.

Questo, dunque, per la fase preparatoria e di stipulazione.

Non mancano però prescrizioni anche con riferimento alla fase attuativa del patto: sono auspicati meccanismi semestrali di monitoraggio, finalizzati a verificarne l’effettiva attuazione, nonché il raggiungimento degli obiettivi prefissati. In mancanza del conseguimento dei risultati voluti, il patto dovrà essere riorientato, modificato e integrato allo scopo di adattarlo alle concrete esigenze della città.

A tale scopo, presso ogni Prefettura dovrà essere istituita una cabina di regia, chiamata a monitorare costantemente l’attuazione delle intese.

In questa prospettiva, l’Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia ha diramato una circolare volta a istituire un circuito informativo tra Centro e territorio in ordine alle risultanze del

monitoraggio, nella convinzione che solo una verifica puntuale e non di stile potrà svelare la riuscita dei patti, e instradarne gli attori verso opportuni ripensamenti e ricalibrature.

Sinora, può constatarsi che il monitoraggio si è sostanziato in un'analisi descrittiva delle azioni intraprese sulla base del patto, certamente utile per saggiare se gli accordi siano stati, e in che misura, adempiuti.

Sarebbe, tuttavia, utile conoscere di più: e cioè, con una logica *pre-post* o con altri indicatori rilevanti, se si sia assistito ad un effettivo impatto dello strumento pattizio sui territori: solo con un approccio *evidence-based* è possibile costruire una coerente politica pubblica<sup>24</sup>.

Insomma: non basta attuare le intese, ma si deve sapere se funzionano, se abbiano raggiunto gli scopi prefissati, se occorrono correttivi o integrazioni.

Le linee guida rievocano le cinque direttrici su cui, prioritariamente, si sviluppano i patti per la sicurezza urbana: prevenzione e contrasto della criminalità diffusa e predatoria; promozione e tutela della legalità, anche attraverso la garanzia del libero utilizzo degli spazi pubblici; promozione del rispetto del decoro urbano; promozione della solidarietà sociale; incremento e valorizzazione dei servizi di controllo del territorio.

Non sono temi che possano essere considerati isolatamente, ma essi andranno coniugati secondo la logica della “combinazione degli effetti”, allo scopo di garantire la soddisfazione dell'unitario interesse della sicurezza urbana.

Peraltro, potranno essere sviluppati anche patti “settoriali”, per specifiche finalità, rispetto ai quali – solo rispetto a questi – potranno essere definiti degli schemi tipo da parte dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia.

Venendo al merito del contenuto dei patti, anzitutto viene in rilievo il segmento di sicurezza primaria – di naturale competenza dello Stato – attinente alla prevenzione degli *street crime*. In tema, viene valorizzato un approccio orientato sulla georeferenziazione, che potrà consentire di identificare le aree a rischio, ove sia utile rafforzare la presenza delle Forze di polizia.

È raccomandata, per le città con più di 250.000 abitanti, l'istituzione di un Tavolo d'osservazione (TdO) presso la Prefettura, presieduto da un funzionario prefettizio partecipano i Presidenti delle circoscrizioni e i responsabili delle Forze di polizia e della polizia locale. Il TdO ha lo scopo di monitorare l'andamento della criminalità diffusa e recepire segnalazioni e suggerimenti d'intervento. Allo scopo, il TdO potrà – sempre nella logica della “strategia dell'ascolto” – audire i rappresentanti dell'impresa e della società civile. Virtuosa, in questo senso, è l'esperienza del patto per Roma Capitale, che rappresenta un importante protocollo istitutivo di Osservatori territoriali per la Sicurezza, con la finalità di selezionare, entro gli

---

<sup>24</sup> Un esempio di analisi empirica dei patti per la sicurezza si rinviene in M. CALARESU, *La politica di sicurezza urbana. Il caso italiano (1994-2009)*, Roma, 2013.

indirizzi del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, le criticità d'area e di promuovere le conseguenti azioni di sistema. Per il versante tecnico-operativo, con innovativa sperimentazione, l'Osservatorio è presieduto dal Dirigente di polizia territorialmente competente. I funzionari e ufficiali delle Forze di polizia sono impegnati a diramare le necessarie direttive alle rispettive articolazioni, salvo il ricorso, per dettagliare le regole di ingaggio, a dedicate riunioni tecniche di coordinamento. Per le soluzioni di coordinamento tecnico-operativo il Questore potrà adottare proprie ordinanze *ex art.* 37 del regolamento di servizio dell'Amministrazione della pubblica sicurezza. Le linee di azione suggerite dall'Osservatorio sono trasmesse al CPOSP, ai fini dell'eventuale adozione di misure integrative.

Questa costruzione riesce a inscrivere armonicamente nel disegno della l. 121/1981 il nuovo tema della sicurezza urbana. Si assiste, anzitutto, a un decentramento del livello di analisi, che viene avvicinato ai cittadini, chiamando in causa i responsabili territoriali dello Stato e del Comune. Ma, in pari tempo, questa struttura innovativa è coerentemente incardinata nell'architettura della pubblica sicurezza, valorizzando il ruolo del CPOSP e della riunione tecnica di coordinamento, senza omettere il giusto richiamo all'autorità tecnica. È la conferma che la l. 121 intercetta ancora le esigenze di sicurezza dei cittadini, sol che si vogliano sperimentare anche nuove vie, che la legge comunque dischiude.

A conferma che tutto si tiene – in un disegno organico di ampio respiro – le Linee guida prevedono anche che i Prefetti tengano conto di quanto emerso in sede di monitoraggio del contrasto alla criminalità diffusa ai fini della predisposizione dei piani coordinati di controllo del territorio. In questo senso, diversi patti hanno già previsto che la redazione del piano fondi anche sulle informazioni trasmesse dalle cabine di regia istituite presso le Prefetture.

Al fine di assicurare il potenziamento dell'azione di polizia, le polizie locali, secondo quanto previsto dalla direttiva Minniti del 2017, dovranno gradualmente assumere la responsabilità della sicurezza stradale nelle aree urbane, lungo l'intero arco delle 24 ore<sup>25</sup>.

È importante, poi, osservare che il decreto Minniti rivitalizza l'istituto delle ronde, introdotto con molte polemiche nel 2009. Infatti, i patti per la sicurezza potranno dar luogo ad accordi in via discendente tra Sindaco e associazioni di cittadini per favorirne la collaborazione nella tutela del decoro urbano, con compiti (mai coercitivi ma) di intervento comunitario e sociale, nonché di pronta segnalazione alle Forze di polizia.

Si tratta di una declinazione della sussidiarietà orizzontale, che valorizza l'apporto civico nella materia della sicurezza, bene fondamentale alla cui tutela sono chiamate, con differenziate responsabilità, non solo le realtà istituzionali, ma anche la società civile.

---

<sup>25</sup> Cfr. Patto per Barletta, del 6 agosto 2020, all'art. 9.

Tra gli altri, il patto per Venezia sicura ha contemplato, tra le azioni di sicurezza, anche il controllo di vicinato, da attuarsi a cura del mondo delle associazioni, coniugando così sicurezza integrata e partecipata. Punta sulle scuole e sulla sensibilizzazione degli studenti, poi, il Patto per Pesaro e Urbino, nella consapevolezza che l'educazione alla legalità è un elemento fondamentale della strategia di sicurezza integrata.

Anche il rafforzamento della videosorveglianza cospira all'elevazione degli *standard* di sicurezza urbana. In questa logica, si procede dal "controllo del territorio" al "territorio sotto controllo", come indicato dalla direttiva Alfano del 2015.

Viene evidenziata l'importanza – prim'ancora di introdurre nuovi strumenti – di mettere a sistema e razionalizzare quelli esistenti, allo scopo di farli "dialogare" tra loro ed evitandone la proliferazione, che potrebbe compromettere anche esigenze di *privacy* dei cittadini.

La promozione e la tutela della legalità si declina con una serie di azioni, ispirate alla teoria delle *broken windows*, volte ad evitare il disordine sociale, che potrebbe preludere al compimento di fatti autenticamente delinquenti<sup>26</sup>.

Tra i fenomeni di maggior disvalore figura l'occupazione abusiva di immobili, per fronteggiare la quale devono essere approntate adeguate strategie preventive, volte a evitare la realizzazione di illeciti – ad esempio – con la vigilanza e l'interdizione degli accessi.

Oltre, sul piano repressivo, dovranno essere costruite politiche d'azione olistiche, in cui, alle operazioni di sgombero demandate alla forza pubblica, si associno mirate misure assistenziali di *housing* pubblico, per scongiurare "bombe sociali", come previsto dall'art. 11, comma 3.1 del decreto Minniti, almeno con riferimento alle persone fragili.

Ulteriori fenomeni da contrastare sono la contraffazione di beni, prerogativa, essenzialmente, delle polizie locali, e la prostituzione su strada, da arginare con azioni dissuasive ma anche con politiche di inclusione sociale.

La promozione del decoro urbano si realizza con l'identificazione, *ex lege* o in via regolamentare, di aree sottoposte a particolare tutela, in cui la violazione dello spazio pubblico è sanzionata con un ordine di allontanamento. Nel caso di reiterazione delle violazioni, potrà essere adottato dal Questore un D.AC.UR., divieto di accesso urbano, che replica il D.A.SPO. sul terreno della sicurezza urbana. È rilevante che ai fini dell'adozione del regolamento di polizia urbana, i patti per la sicurezza, virtuosamente, prevedano una consultazione dell'ente locale con il CPOSP. Nella stessa prospettiva, raccordi sono

---

<sup>26</sup> J. Q. WILSON – G.L. KELLING, *Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety*, in *The Atlantic Monthly* 3/1982. Di recente, sul punto, G. ANNICHIARICO – P. BRUNO, *Dalla sicurezza partecipata a quella integrata. L'anamorfosi della sicurezza*, in *Rivista di polizia* 6-7/2018.

istituiti anche per l'esercizio del potere d'ordinanza sindacale (monocratico) in materia di sicurezza urbana.

Sul piano comunitario, restano fondamentali – ma di difficile realizzazione sia per carenze di bilancio, che per sensibilità culturale – la promozione dell'inclusione, la protezione e la solidarietà sociale.

## **6. La *governance* della sicurezza: in un approccio multilivello, a ciascuno le proprie competenze**

Se, dunque, la sicurezza urbana è un bene complesso, composto da una pluralità di interessi pubblici, e la sicurezza integrata è una strategia multiattoriale e multifattoriale, è inevitabile conseguenza che la *governance* della sicurezza divenga globale, plurale e articolata. Ciò – è sempre il caso di ricordare – dentro una chiara distinzione di competenze, che però si intrecciano e si coniugano, con l'esigenza di una costante e coerente opera di coordinamento.

La *governance* della sicurezza deve garantire le competenze su tutti i suoi versanti, dalla sicurezza primaria alla sicurezza secondaria.

In questa chiave di lettura, il perno del sistema non poteva che essere il Prefetto. E ciò per un duplice ordine di ragioni: il Prefetto è autorità provinciale strategica di pubblica sicurezza, con precipue competenze in punto di ordine pubblico e sicurezza, ma è anche la cerniera tra i diversi livelli istituzionali, dovendo assicurare i rapporti tra centro e periferia, suo ruolo tradizionale nella storia dell'amministrazione italiana.

Sicché, l'organo consultivo del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica viene assumendo una vocazione differente rispetto alla stretta materia dell'ordine e sicurezza pubblica, risultando investito anche di compiti di coordinamento per la realizzazione di un contesto di sicurezza urbana. D'altronde, questa evoluzione era già nel destino di questo collegio, sin dal 1999, allorché si apriva ai Sindaci dei capoluoghi e ai Presidenti della provincia, divenuti membri ordinari.

In questo quadro, qualche notazione critica può esprimersi sul Comitato metropolitano, istituzione di nuovo conio, introdotta dal decreto-Minniti. Il Comitato ha tra le sue competenze, salve quelle del CPOSP, la definizione di strategie di sicurezza urbana, ed è copresieduto dal Sindaco metropolitano e dal Prefetto. Il Comitato metropolitano, dove non siedono le Forze di polizia e cui sarebbero demandate le audizioni per l'elaborazione dei patti per la sicurezza ai sensi delle linee guida, sembra essere un inutile doppione del CPOSP, una superfetazione che parrebbe rispondere più ad esigenze di visibilità politica che a precise istanze di sicurezza.

La moltiplicazione dei fori di coordinamento può, per paradosso, complicare il coordinamento. Quest'ultimo, per funzionare, deve anche essere "semplice", essendo già chiamato, ontologicamente, a gestire la complessità.

Attori fondamentali del sistema sono poi le Forze di polizia, e ciò in coerenza con la definizione di sicurezza urbana come intersezione di sicurezza primaria e secondaria. Esse, dunque, armonizzano la propria azione con le misure amministrative di sicurezza secondaria.

Per questo secondo versante, siedono nel sistema, con pari dignità rispetto agli attori dello Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni, che privilegiano, nel loro *proprium* istituzionale, gli approcci di prevenzione comunitaria, sociale e situazionale. Loro appartengono le azioni di governo del territorio, di rafforzamento della coesione sociale, di promozione della legalità, che vengono ricollegate con i servizi di polizia di sicurezza in senso stretto. Interessante, da questo punto di vista, come l'articolato del patto per Barletta si divida in più capi: il primo dedicato alla prevenzione della criminalità predatoria, il secondo alla prevenzione situazionale, il terzo alla prevenzione sociale e comunitaria, il quarto alla promozione della legalità, con un saggio equilibrio, che bilancia i diversi stili operativi.

Fin qua l'elencazione pedissequa del decreto Minniti: ma non va trascurato che esso ascrive *prioritariamente* la sicurezza integrata agli enti territoriali, ammettendo per implicito l'ingresso di ulteriori soggettualità, pubbliche e private, nonché ulteriori strumenti d'azione anche di carattere atipico.

Partendo da queste ultime, assume un ruolo centrale il PON Legalità, che tende a favorire lo sviluppo delle Regioni più svantaggiate, in funzione di aumento della coesione sociale e dei livelli di legalità e – in ultima istanza – di garanzia dei diritti dei cittadini. Questi progetti si inscrivono pienamente nella cornice di misure volte a elevare gli *standard* di sicurezza nei territori.

Anche l'attuazione del numero unico di emergenza (NUE), richiamata espressamente tanto dal decreto Minniti, quanto dalle Linee guida, è un elemento importante di attuazione della sicurezza integrata. È stato istituito un numero unico di emergenza sul territorio nazionale, ai fini del miglior coordinamento tra i competenti servizi, non solo di polizia, ma anche di tutela della salute dei cittadini.

È evidente che questa progettualità – un autentico livello essenziale di assistenza – produce maggior sicurezza, nella misura in cui facilita il pronto intervento dell'Amministrazione competente alla gestione dell'emergenza e ne favorisce il miglior coordinamento con gli altri attori del sistema.

Sul piano delle soggettualità, l'universo della sicurezza urbana è popolato di ulteriori protagonisti, su cui la legge investe con chiarezza.

Si tratta di altri enti ed organi pubblici, come – a titolo d'esempio – l'Agenzia nazionale per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che potrà mettere a disposizione per fini di pubblico interesse, con tutto il loro valore simbolico, beni sottratti alle mafie (partnership effettivamente rievocata dal patto napoletano); la Guardia costiera, non casualmente coinvolta da Venezia sicura; le

Scuole, anche per la prevenzione del cyberbullismo<sup>27</sup>, e le Università: insomma, tutti i soggetti in grado di contribuire, *pro quota*, alla sicurezza dei cittadini.

Ma, soprattutto, è fondamentale il coinvolgimento della società civile: il mondo delle associazioni, i comitati di quartiere, ma anche le organizzazioni di categoria, possono fornire un rilevante contributo sia in termini conoscitivi che in termini operativi.

Coerentemente con quest'assunto, i patti per Torino e per Napoli contemplanò un supporto attivo alle politiche giovanili delle rispettive Diocesi, nella consapevolezza del forte presidio sociale che l'istituzione cattolica, soprattutto nei quartieri più difficili, può offrire.

Si tratta, allora, di leggere la legge in senso dinamico, senza arrestarsi a una visione statica, ma chiedendosi, alla luce dell'obiettivo da perseguire, quali siano i mezzi più appropriati, dentro l'orizzonte di possibilità che il dettato normativo dischiude.

Quindi: se il nerbo è costituito dagli enti territoriali, e dallo Stato *in primis*, non bisogna trascurare l'attivazione di ulteriori sinergie, sia al livello pubblico che a quello privato, in una logica di sussidiarietà fortemente patrocinata dalla Carta costituzionale.

A questo punto, però, occorre ribadire che questo alto esercizio di coordinamento non determina – né, per il principio di legalità, potrebbe – spostamenti o commistioni di competenze. Ciascun attore istituzionale conserva le proprie funzioni: ma le svolge raccordandosi con gli altri, così dando concretezza a quel valore di unitarietà della Repubblica e contemporanea valorizzazione delle autonomie di cui all'art. 5 Cost.

## **7. In particolare: il ruolo del Prefetto, tra tradizione e futuro**

Abbiamo prima osservato che i patti rappresentano il meccanismo attraverso il quale le autonomie territoriali sono legittimate ad “innestare” istanze delle comunità di riferimento nei processi decisionali del sistema di pubblica sicurezza, a livello sia di pianificazione che di controllo del territorio, allo scopo di rafforzare il patrimonio conoscitivo dell'Amministrazione dello Stato e di costruire un approccio olistico alle tematiche di sicurezza in senso lato.

La sicurezza urbana non è, dunque, un *vulnus* alle funzioni statuali, ma l'occasione di declinarle in un contesto armonizzato, con la conseguenza della produzione di più alti *standard* di sicurezza per i cittadini. Figura-chiave per attuare questo ambizioso disegno reticolare è il Prefetto<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Patto per Napoli, cit., all'art. 16.

<sup>28</sup> Per un'evoluzione dell'istituto prefettizio, v. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 2020.

Questi non è più il Prefetto di einaudiana memoria, ma un Prefetto della Repubblica delle autonomie<sup>29</sup>, capace di interessare relazioni e sollecitare azioni, di elaborare strategie e dettare indirizzi attuativi, a tutti i livelli istituzionali e anche nel dialogo con la società, che è chiamato a decifrare per corrispondere alle istanze dei cittadini.

È allora auspicabile un ruolo attivo, addirittura creativo, dei Prefetti sul territorio: saper leggere la realtà sociale per individuare soluzioni innovative da trasfondere nei patti per la sicurezza è il volano per incrementare il benessere delle comunità di un Paese assai striato e differenziato, in cui il Centro deve operare come cabina di regia, senza poter individuare soluzioni uniformi per contesti territoriali tanto diversi.

### **8. La redazione dei patti per la sicurezza: no a libri dei sogni**

Con riferimento alla redazione dei patti per la sicurezza, si esprimono innanzitutto riserve sui modelli generali, sugli schemi tipo, sulle bozze precostituite: ogni Città è diversa, ogni territorio ha le sue specificità e i suoi problemi, le comunità sono molto diverse tra loro anche sul piano sociale e culturale. Quindi, concretezza è la parola chiave: affrontare questioni determinate, identificate con luoghi e fasce orarie, chiamando in causa amministrazioni e cittadini per come essi sono, e non secondo una definizione astratta.

Una Città potrà disporre di un organizzato corpo di polizia locale; un'altra no.

In una Città potrà esserci uno sviluppato mondo associazionistico; in un'altra no.

In una Città potrà esserci un forte disagio sociale; in un'altra potrebbe esserci un più florido tessuto economico.

Quindi: anche le strategie dovranno adeguarsi ai contesti. È la conoscenza del territorio la base di ogni elaborazione pattizia, così da evitare patti “di carta”, che restino lettera morta utile solo per propagande locali.

È questo un rischio dei patti per la sicurezza: di diventare, cioè, degli *spot* elettorali, in una trita ripetizione di definizioni e azioni standardizzate e destinate a rimanere inattuate.

Sotto questo profilo, allora, sono particolarmente valide le indicazioni delle linee guida: i patti devono essere sorretti da solida istruttoria, sentiti gli attori istituzionali e sociali.

Con ciò non si minimizza il ruolo del Centro: la visione strategica del Gabinetto del Ministro dell'interno può permettere di delineare una strategia pattizia generale, costruire una “rete di patti per la sicurezza” che, in un'ottica generale, potenzino le sicurezze sul territorio nazionale.

---

<sup>29</sup> Un'analisi, anche assiologica, sul nuovo ruolo del Prefetto, sempre dentro la traiettoria della sua antica tradizione, è svolta da C. MOSCA, *Il prefetto e l'unità nazionale*, Napoli, 2016.

Ma questa logica non può essere l'unica a governare i patti: essi, innanzitutto, devono servire alla comunità su cui si calano, e solo “dopo” potranno essere collocati in una visione d'insieme che possa facilitare le decisioni del Ministro-Autorità nazionale di pubblica sicurezza.

In questo senso, la videosorveglianza – tratto comune ai patti – è certamente un importante strumento, ma non può rappresentare una generalizzata panacea, imponendosi invece un'analisi dettagliata della realtà sociale di riferimento.

Peraltro, bisogna constatare che le quote di finanziamento assicurate dal Ministero dell'interno per l'implementazione dei sistemi di videosorveglianza sono state legate, in termini di punteggi aggiuntivi, ad un cofinanziamento comunale, ciò che – in alcune occasioni – ha premiato i Comuni virtuosi del Centro-Nord, sacrificando quegli enti locali in dissesto o disciolti per infiltrazioni mafiose che, invece, maggiormente necessiterebbero di un sostegno in termini di sicurezza.

Esempi positivi di attento vaglio del tessuto urbano sono le previsioni del patto per Napoli che contemplano azioni di tutela dei conduttori incolpevolmente morosi, casi tristemente frequenti nella città. Il Comune si impegna a provvedere a soluzioni abitative alternative, onde stemperare le naturali tensioni sociali sollevate dal fenomeno. Analogamente, i patti per Torino e Bari contemplano azioni dissuasive, svolte sinergicamente da Guardia di finanza, polizia locale, Agenzia delle entrate e ASL, nei confronti delle locazioni abusive.

Ciò posto, i patti non devono essere libri dei sogni. Non devono contenere declamatorie di principio, né porsi obiettivi ambiziosi che, in partenza, si sa non potranno essere conseguiti.

Ne va della credibilità di uno “strano” strumento giuridico: eventuale, discrezionale, consensuale, altamente politico, sostanzialmente – come si dirà – non giustiziabile.

Il fallimento di un patto incide significativamente sulla credibilità dell'istituto e delle istituzioni che lo hanno realizzato.

Né, com'è evidente, un rapporto interistituzionale, *win-to-win*, può essere portato davanti al giudice amministrativo. Certo, in via teorica verteremmo in un caso di giurisdizione esclusiva in materia di accordi *ex art. 15 della legge generale sul procedimento amministrativo*<sup>30</sup>. Ma è davvero contrario alla *ratio* dei patti un esito giudiziario, quando il loro obiettivo è invece la costruzione di alleanze strategiche tra gli attori pubblici.

Allora, ci vuole anzitutto un approccio *realista*; basato sulle evidenze; calibrato sulle capacità patrimoniali e operative degli attori; con fissazione di precise scadenze di verifica.

---

<sup>30</sup> Sugli accordi orizzontali cfr. R. FERRARA, *Gli accordi fra le Amministrazioni pubbliche*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, pp. 779 ss.

È stato il caso del patto metropolitano per Venezia sicura, dove si è avuto cura di indicare specificamente le aree a rischio (Mestre sud e Marghera), provvedendo anche alla istituzione della Cabina di regia presso la Prefettura. Anzi: si è esteso il modello coordinamentale delle Forze di polizia alla polizia locale, secondo una logica fortemente inclusiva che dà corpo a un importante esempio di sicurezza integrata<sup>31</sup>. Analogamente, il patto per Bari elenca i quartieri a rischio, indicandone i punti sensibili.

Soltanto in questo modo i patti potranno, effettivamente, avere una vera incidenza sulla vita delle istituzioni e delle persone, dispiegando il loro altissimo potenziale in termini di produzione della sicurezza.

## **9. Diritti civili e sociali. Luci e ombre delle nuove strategie prevenzionali: uno sbilanciamento sull'approccio securitario?**

Parte della dottrina ha evidenziato come la sicurezza urbana si concentri su aspetti estetici della Città, insomma su valori piccolo-borghesi, e su un approccio marcatamente poliziesco<sup>32</sup>. Ciò emergerebbe dallo “spazio normativo” riservato all'approccio di sicurezza e situazionale, con una vocazione fortemente restrittiva dei diritti. Insomma: una sicurezza essenzialmente di polizia, contro la sicurezza dei diritti che è l'approdo costituzionale in materia<sup>33</sup>.

Sintomo di questa politica risiederebbe nella valorizzazione di meccanismi espulsivi, come il D.A.CUR., nell'accento posto sulla prevenzione dei reati di strada e sullo sgombero delle case occupate<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Cfr. C. MOSCA, *Il coordinamento delle Forze di polizia (teoria generale)*, Padova, 2005. Per il raccordo tra organi di polizia e strutture di intelligence v. F. PASTORE, *Il coordinamento delle forze di polizia e di sicurezza italiane nella lotta al terrorismo*, in *Diritti fondamentali* 2/2021. Analizza criticamente il coordinamento tra Forze di polizia e Forze armate in compiti di sicurezza interna Q. CAMERLENGO, *Forze armate e ordine pubblico: le coordinate costituzionali*, in *Federalismi* 23/2019. Per una vocazione espansiva del coordinamento di polizia, verso il comparto militare, da un canto, e verso le polizie locali, dall'altro, sia consentito rinviare anche a G. TROMBETTA, *Il coordinamento delle Forze di polizia come espressione di un modello generale*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*. Sulla figura del coordinamento in generale, si rimanda al classico contributo di V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, nonché a G. AMATO – G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982 ed a F. PIGA, *Coordinamento (principio del)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IX, Roma, 1988. Più di recente F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012.

<sup>32</sup> Di «luci e ombre» del decreto-Minniti parla anche T. F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *Quaderni costituzionali* 2/2017, nonché ID., *Introduzione*, in G. G. NOBILI – T. F. GIUPPONI – E. RICIFARI – N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, 2019. Sulle connessioni tra diritto penale e sicurezza urbana, v. G. PIGHI, *La sicurezza urbana nel prisma del sistema punitivo*, in *La legislazione penale* 4/2018. Lo stesso Autore prefigura il rischio di una città divisa sulla base di ostracismi e divieti: G. PIGHI, *Spazi e destinatari delle politiche di sicurezza urbana: la città divisa*, in *Diritto penale e processo* 11/2019. Criticamente, sull'approccio repressivo alla marginalità sociale nel decreto-Salvini, che ha modificato, in sostanziale continuità, il decreto-Minniti, M. E. CASSANO, *Sicurezza e disagio sociale nel c.d. decreto-Salvini*, in *Diritto penale contemporaneo* 9/2019. Rispetto all'impiego dell'ordinanza prefettizia ex art. 2 TULPS a salvaguardia della sicurezza urbana, M. LOSANA, *Il sistema delle fonti tra logiche del sistema delle fonti tra logiche emergenziali, “amministrativizzazione” emergenziali, “amministrativizzazione” del sistema e tentazioni monarchiche*, in *Questione giustizia*, 4 luglio 2019.

<sup>33</sup> Sulla sicurezza dei diritti cfr. A. BARATTA, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. ANASTASIA – M. PALMA (a cura di), *La bilancia e la misura. Giustizia, sicurezza e riforme*, Milano, 2001

<sup>34</sup> Sul D.A.SPO. urbano M. F. CORTESI, *D.A.SPO. urbano (provvedimenti a tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Torino, 2018; C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e “D.A.SPO. urbano”*. Da

Nulla o poco – e comunque in termini “decorativi” – sarebbe invece previsto per la prevenzione comunitaria e sociale<sup>35</sup>.

Si tratta di critiche penetranti, di cui avere debito conto.

Anche se sorgono alcune confutazioni: da un lato, il principio di legalità si declina più strettamente (ai sensi degli artt. 16, 23 e 97 Cost.) per gli istituti restrittivi di libertà dei cittadini; mentre le politiche promozionali non necessitano di una pari copertura legislativa.

Quindi, i riferimenti, comunque non irrilevanti, alla coesione sociale e all’eliminazione dei fattori di marginalità non appaiono insufficienti: ciò che conterà, sarà l’attuazione che ne daranno, nei loro spazi di discrezionalità, Stato e – soprattutto – Regioni ed enti locali, istituzioni a ciò preposte. Non mancano, d’altronde, importanti richiami al progetto Scuole sicure, anche contro la dispersione scolastica, nei patti per Torino, Napoli e Barletta, consapevoli che la tutela della gioventù è condizione per la garanzia della legalità. Sono poi istituiti tavoli anticrisi, istituiti allo scopo di gestire le questioni occupazionali, non solo sul piano dell’ordine pubblico e sicurezza, ma anche – e soprattutto – in termini di mediazione del conflitto e di ricerca di soluzioni condivise. Meritano d’essere citate anche l’assunzione di iniziative in favore delle persone senza fissa dimora e della comunità rom, nonché il progetto napoletano di «zona a burocrazia zero», per rilanciare il turismo. Infine, sono espressamente previste misure di tutela nei confronti degli anziani, fascia debole della popolazione particolarmente esposta all’insicurezza, anche urbana.

Dall’altro lato, non pare che il tema possa esser circoscritto alla sicurezza: solo di recente stanno tornando in auge politiche promozionali, dopo un periodo turbo-liberista che ha sicuramente ridotto il *welfare* che, fino ai primi anni ’80, aveva rappresentato una importante camera di compensazione delle tensioni sociali<sup>36</sup>.

È comunque importante non appiattare la sicurezza urbana e la sicurezza integrata su un modello di polizia, pena la perdita di quella pluralità e complessità che, invece, sono il portato rivoluzionario del nuovo bene giuridico e della sua strategia d’attuazione.

---

*una governance multilivello il rischio di una... “repressione multilivello”, in Diritto penale contemporaneo 5/2017, pp. 175 ss.; L. M. DI CARLO, Prime riflessioni sul c.d. “Daspo urbano”, in Federalismi 17/2017.*

<sup>35</sup> R. SELMINI, *op. cit.*; C. RUGA RIVA – B. BISCOTTI – P. RONDINI – R. CORNELLI – A. SQUAZZONI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Diritto penale contemporaneo* 4/2017; G. PIGHI, *Spazi e destinatari delle politiche di sicurezza urbana: la città divisa*, in *Diritto penale e processo* 11/2019, pp. 1518 ss.

<sup>36</sup> Sottolinea la connessione tra tramonto del *welfare state* e politiche securitarie M. E. CASSANO, *Il decreto Salvini, tra istanze preventive e modelli repressivi*, in *Questione giustizia*, 29 ottobre 2019. Pur apprezzando le finalità del decreto Minniti, C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e “D.A.SPO. urbano”. Da una governance multilivello il rischio di una... “repressione multilivello”, in Diritto penale contemporaneo 5/2017, evidenzia come alla prevenzione situazionale andrebbe affiancata una strategia di prevenzione comunitaria.*

## 10. Conclusioni

Alla luce di questa breve riflessione, possiamo tentare di tracciare qualche conclusione, sicuramente provvisoria e suscettibile di ulteriori affinamenti.

Siamo di fronte al compimento di una svolta epocale: il decreto Minniti può rappresentare l'inizio di una nuova visione strategica, fortemente pluralistica e inclusiva.

Con ciò, però, non si ha alcuna abdicazione ai compiti fondamentali dello Stato e per esso dell'Amministrazione della pubblica sicurezza: la prevenzione dei reati e il monopolio dell'uso della forza legittima rimangono intestati al livello nazionale, coerentemente al disegno della Costituzione.

All'Amministrazione centrale viene chiesto, tuttavia, un nuovo sforzo: uno sforzo dialogico, un'apertura a istanze diverse, una capacità di confronto con temi prima considerati estranei, nella consapevolezza della complessità della sicurezza, che non può ridursi alla sola azione di polizia<sup>37</sup>.

L'impegno è di *prendere sul serio* i nuovi strumenti, senza indulgere ad atteggiamenti burocratici e ispirati a una logica meramente precedenziale.

Si tratta di scoprire, nel vivo della legge, occasioni di cooperazione interistituzionale, di intuire percorsi non battuti, al precipuo fine di migliorare la vita dei cittadini.

L'approccio del sistema, quindi, è di non contentarsi della sola sicurezza pubblica. Questa, come prevenzione dei reati, non può garantire anche la vivibilità della città; come gli interventi di sicurezza secondaria risultano insoddisfacenti senza un adeguato livello di sicurezza primaria.

La sfida di una *governance* plurale risiede così in un sapiente bilanciamento degli interventi e delle azioni, affinché procedano coerentemente realizzando un effetto moltiplicatore sul territorio.

In questa prospettiva, più densi servizi di polizia, un'adeguata illuminazione<sup>38</sup>, la presenza di videosorveglianza, l'azione di comitati civici e di assistenti sociali possono, combinatamente, restituire alla legalità aree degradate in cui si registri un elevato tasso di reati. Mentre le singole azioni descritte, probabilmente, non riuscirebbero da sole a centrare l'obiettivo.

È il Prefetto, ancora una volta, il centro del sistema, chiamato a svolgere una funzione di coordinamento che già conosce, per essere nel suo patrimonio professionale di autorità strategica di pubblica sicurezza.

La sua capacità di fare rete, di creare sinergie, di coinvolgere realtà pubbliche e private rappresenta, indubbiamente, la condizione per il successo di queste innovative politiche, che, nella loro complessità, necessitano di una *reductio ad unum* che soltanto l'istituto prefettizio, con la sua lunga storia, potrà garantire.

Fin qui l'elogio della sicurezza urbana, delle sue potenzialità inclusive, della sua proiezione di sistema.

---

<sup>37</sup> In questa prospettiva, in modo lungimirante, F. FAMIGLIETTI, *Lo sviluppo delle politiche sulla sicurezza tra partecipazione ed integrazione*, in F. CARINGELLA – A. IANNUZZI – L. LEVITA, *Manuale di diritto di pubblica sicurezza*, Roma, 2013, pp. 213 ss.

<sup>38</sup> Cfr. il Patto per Napoli del 12 gennaio 2022, all'art. 6.

Si deve, tuttavia, riconoscere come anche questo bene giuridico, e gli istituti che lo sostanziano, rischi di acuire il solco tra Nord e Sud del Paese, nella logica di un'Italia a due velocità.

La sicurezza urbana è un interesse cui sono sensibili aree territoriali dotate di salda tradizione amministrativa e di tenuta sociale e comunitaria.

Sono queste autonomie fortemente strutturate a domandare di partecipare alla gestione della sicurezza e ad avvertire l'esigenza della vivibilità e libera fruizione dello spazio pubblico.

In una prospettiva maslowiana, insomma, il loro bisogno di sicurezza è più "raffinato", venendo la sicurezza declinata in termini di benessere comunitario, ciò che implica una accettabile soddisfazione della sicurezza primaria.

Duole constatare, ma è fatto notorio, come i territori meridionali soffrano, invece, la pervasiva presenza delle mafie, così che la sicurezza urbana – per loro – può essere concepita quasi come un *lusso*, una ridondanza rispetto alla necessità di fronteggiare emergenze ben più significative.

In questa prospettiva, i patti per la sicurezza scontano un'origine precisa: è un'elaborazione di una dottrina bolognese, che aveva in mente la propria realtà sociale e istituzionale.

Lo strumento rischia di essere così "territorialmente orientato", votato a una sola porzione del Paese, e di essere inapplicabile alle Regioni che vivono una sofferenza criminale più decisa, fermo restando che, come ormai cristallizzato in importanti sentenze, le mafie vanno radicandosi anche nel Nord.

Né la stipula di numerosi patti al Sud, peraltro in aree fortemente concentrate, sembra contraddire questa constatazione, più qualitativa che quantitativa.

Si può forse, allora, andare oltre una concezione puramente estetica della sicurezza urbana, valorizzando le congiunzioni «anche» e gli avverbi «prioritariamente» che costellano la legge, contemplando intese che impegnino i livelli istituzionali anche ad un sinergico contrasto alle mafie, attraverso oneri di comunicazione, scambi di informazioni, il coinvolgimento dell'ANAC e dell'ANBSC (in quest'ultimo senso si muove il patto per Napoli), al precipuo scopo di tarare i patti anche su esigenze incentrate sul pericolo della criminalità organizzata, e non solo per contrastare la devianza e il disordine urbano.

Si tratta, certo, di una eterogenesi dei fini<sup>39</sup>: ma non sembrerebbe conclusione discorde dal testo normativo, atteso che la vivibilità e il decoro della città possono essere oggetto di un'interpretazione estensiva, che ne riconosca la messa in pericolo anche in ragione di offensive criminali che lacerano il tessuto sociale, mortificando anche la libera fruizione degli spazi.

Una città "occupata" dalle mafie è certamente una città invivibile, e il decoro può essere inteso anche come dignità della comunità, mortificata dall'azione mafiosa. La parola "decoro", secondo la Treccani,

---

<sup>39</sup> Sull'interpretazione giuridica, e sulla sperimentabilità di un'interpretazione oggettiva e sistematica, cfr., autorevolmente, G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980.

indica la «dignità che nell'aspetto, nei modi, nell'agire, è conveniente alla condizione sociale di una persona o di una categoria [...]» che «si dice anche, per estens., d'altre cose, col sign. più generico di dignità, sostenutezza, decenza».

Allora, perché accontentarsi dell'etimo più ristretto – e forse più banale – dell'esteriorità, tralasciando invece il contenuto più pregnante, di carattere sostanziale?

Senza contare che la *maladministration* conseguente alla penetrazione criminale nelle istituzioni incide sui livelli delle prestazioni sociali, sull'immagine dei Comuni, e sulla loro stessa conformazione urbanistica. In questo senso, è eloquente l'art. 23 del patto per Napoli, siglato nello scorso gennaio, che prevede la rimozione di altari e murali dedicati ad elementi della criminalità: una illuminante fattispecie a cavallo tra sicurezza primaria e secondaria, camorra e devianza, ordine pubblico e ordine urbano.

Quest'orientamento pare confermato dal patto per la Sardegna, in cui si prevede un monitoraggio sul fenomeno dell'intimidazione nei confronti degli amministratori locali.

È un segmento di sicurezza primaria apparentemente estraneo alle logiche di sicurezza urbana tradizionalmente intesa. Eppure, quella comunità ha sentito il bisogno di stringersi attorno ai propri amministratori e di proteggerli, inscrivendo quest'esigenza nella sicurezza integrata, come azione istituzionale sinergica in materia di sicurezza.

Non pare essere semplicemente una mozione soggettiva della Regione sarda: è, piuttosto, una visione concreta dei temi di sicurezza di un contesto determinato, che ben possono esorbitare dalle classiche dinamiche di intervento delineate, in via esemplificativa, dal decreto Minniti.

Nella medesima direzione, i patti per la sicurezza urbana disciplinano misure di tutela contro la violenza di genere, anche al fine di decostruire stereotipi discriminanti. Anche queste iniziative – fatta eccezione per i rischi occorrenti in aree pubbliche – non paiono sussumibili nel concetto di sicurezza urbana, interessando nello specifico atteggiamenti (sub)culturali e formazioni sociali anche chiuse, come le famiglie. Si rivela, così, che la sicurezza è plurale anche al di fuori della città, tanto più alla luce delle recenti acquisizioni in materia di vittimologia.

Ancor di più: nei patti si prevedono sovente meccanismi sperimentali di prevenzione amministrativa, che, fluidificando la circolarità informativa ente locale/Autorità di pubblica sicurezza, facilitano l'azione antimafia dello Stato, con particolare riguardo alle misure interdittive<sup>40</sup>.

Insomma: forse la legge *minus dixit quam voluit*: c'è un orizzonte ulteriore, che può essere percorso, declinando la strategia pattizia alla stregua dei veri interessi rivenienti dal corpo sociale.

Quella che si propone è a metà tra una riflessione giuridica e una provocazione: questi patti debbono aprirsi, nella logica plurale della sicurezza, anche ad altre urgenze, senza fermarsi al Rubicone.

---

<sup>40</sup> Patto per Napoli, art. 24; Patto per Torino, art. 19; Patto per Bari, art. 3; Patto per Barletta, art. 15.

Lo strumento presenta la flessibilità necessaria per inaugurare anche un nuovo indirizzo antimafia: ma, laddove così non fosse, si dovrebbe pensare a nuove strade. Ad accordi “atipici”, protocolli di legalità da sancire sulla base dell’art. 15 della legge generale sul procedimento amministrativo; o ad un *novum* legislativo, che dia una espressa base positiva per intese capaci di intercettare le criticità vissute da una parte, forse la più esposta, della nostra comunità nazionale.

La riflessione, su queste premesse, può spingersi oltre.

Il sintagma “*sicurezza urbana*” risponde davvero al fine del legislatore?

Già ad una superficiale lettura, la sicurezza urbana chiama in causa la città, l’*urbs*. E traccia di quest’orientamento, insieme fisico e teleologico, si rinviene dallo stesso decreto Minniti, allorché, disciplinando i patti per la sicurezza urbana, dispone che essi tengano conto delle aree rurali contigue alla città, in una logica di mera accessorietà. Mentre sappiamo che anche le aree rurali presentano gravi insicurezze: dall’assalto alle villette del Nord, all’abigeato nelle campagne del Sud, sino all’inquinamento doloso e agli incendi boschivi. Inoltre, il fenomeno dell’urbanizzazione e dello spopolamento delle campagne e dei monti è particolarmente sentito nel nostro Paese, sicché anch’essi meriterebbero, nominalisticamente e sostanzialmente, una particolare attenzione del legislatore.

Ancora, sorgono dubbi sulla declinazione della sicurezza in senso strettamente urbano anche con riferimento alla sua piena compatibilità col dettato costituzionale, che – all’art. 44 – valorizza le aree rurali e montane, prescrivendo misure di salvaguardia contro il latifondo e per la tutela delle zone di montagna. Si potrebbe, dunque, evocare l’antico brocardo *omnis definitio in jure periculosa*.

Una compulsione definitoria rischia di irreggimentare il sistema dei patti, precludendo l’azione in determinati ambiti materiali e in specifici territori, o almeno suscitando giustificate riserve sulla relativa esperibilità.

Se ormai è concetto acquisito che la sicurezza si ripartisce in primaria e secondaria, chiamando in causa – per questi ultimi profili – anche le autonomie, si potrebbe, allora, far riferimento alla sicurezza *tout court*, espungendo un’aggettivazione che potrebbe creare più difficoltà ermeneutiche che vantaggi operativi.

Il suggerimento sarebbe di costruire soltanto la piramide pattizia, nel rispetto delle competenze di ciascun livello territoriale, per intercettare gli effettivi bisogni di ciascuna comunità, senza preconstituire settori d’intervento e confini di applicazione.

Avremmo, così, i “*patti per la sicurezza*”, capaci di abbracciare – senza ledere il riparto d’attribuzioni costituzionalmente e legislativamente definito – un ampio compendio di azioni, senza cesellature aprioristiche.

In questa logica, potrebbe anche evitarsi una superfetazione di strumenti, quali accordi di sicurezza integrata e patti per l'attuazione della sicurezza urbana, ma anche protocolli di legalità e altre intese atipiche, che pure costellano il panorama istituzionale.

Un solo patto per la sicurezza, omnicomprensivo, avrebbe il pregio di favorire una sistematizzazione degli interventi; di facilitare la continuità amministrativa, pur nell'avvicinarsi fisiologico di funzionari e politici; di assicurare un coerente quadro d'insieme delle azioni in corso su un determinato territorio; di garantire una piena *accountability* e un monitoraggio a trecentosessanta gradi sulle iniziative interistituzionali in campo.

Resterebbe, ovviamente, l'esigenza che i patti non operino anomicamente, col rischio di un frazionamento dell'unità nazionale in conseguenza di intese eterogenee e senza un comune centro gravitazionale.

Questo pericolo può essere scongiurato sul piano dell'*architettura*: la conferma di linee generali, da adottarsi in sede di conferenza unificata, potrebbe offrire direttrici comuni, consolidate dall'imposizione di vincoli di coerenza a carico dei patti con le autonomie locali rispetto a quelli Stato-Regioni.

Ne deriverebbe che – come oggi – questi ultimi resterebbero la cornice di massima entro cui inscrivere i patti con i Comuni, senza tuttavia predeterminare, neppure in via esemplificativa, gli interessi pubblici concorrenti nel concetto ampio di sicurezza.

La tenuta del sistema fonda – naturalmente – alla stabile distribuzione delle competenze, che potranno così essere declinate, armonicamente, secondo un virtuoso modello coordinamentale.

Questo potrebbe essere lo scenario di una quarta stagione dei patti per la sicurezza, che, nella loro versatilità, potrebbero meglio corrispondere alla domanda di sicurezza dei territori.

In questa chiave, l'auspicio è anche che il monitoraggio sia reso pubblico, allo scopo di favorire l'*accountability* delle istituzioni.

La firma del patto non dovrà essere un esteriore taglio di nastro, ma un vero *progetto partecipato*, aperto alla visione, anche critica, dei destinatari finali del prodotto sicurezza: i cittadini.