

# LA SICUREZZA DELLE CITTÀ

La sicurezza urbana  
e integrata

a cura di

**Gian Guido Nobili**  
**Tommaso F. Giupponi**  
**Emanuele Ricifari**  
**Nicola Gallo**



**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# **LA SICUREZZA DELLE CITTÀ**

**La sicurezza urbana  
e integrata**

Commento al d.l. 14/2017, convertito in Legge  
n. 48/2017, con le novità introdotte dal d.l. 113/2018  
convertito in Legge n. 132/2018

a cura di

**Gian Guido Nobili  
Tommaso F. Giupponi  
Emanuele Ricifari  
Nicola Gallo**

**FrancoAngeli**

**Gian Guido Nobili** - Coordinatore tecnico del Forum Italiano per la Sicurezza Urbana e Responsabile Area Sicurezza Integrata e Legalità della Regione Emilia-Romagna  
**Tommaso F. Giupponi** - Professore ordinario presso l'Università di Bologna  
**Emanuele Ricifari** - Dirigente Superiore della Polizia di Stato  
**Nicola Gallo** - Primo Dirigente della Polizia di Stato

*Con il contributo di:*

**Mauro Mancini Proietti** - Vice Questore della Polizia di Stato  
**Giorgio Pighi** - Professore associato presso l'Università di Modena e Reggio Emilia  
**Rossella Selmini** - Professore associato presso l'Università di Bologna e Senior Research Fellow presso l'Università del Minnesota  
**Silvia Signorato** - Ricercatrice presso l'Università di Padova e Lecturer presso l'Università di Innsbruck

Il volume è stato pubblicato grazie al contributo del Forum Italiano per la Sicurezza Urbana, in collaborazione con l'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia nell'ambito del protocollo d'intesa sottoscritto congiuntamente il 14 aprile 2016 a Piacenza al fine di approfondire i temi della sicurezza e diffondere la cultura della legalità.

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Presentazione</b> , di <i>Matteo Biffoni</i>	pag.	7
<b>Introduzione</b> , di <i>Tommaso F. Giupponi</i>	»	9
<b>1. Il “pacchetto sicurezza” e i rinnovati poteri del sindaco in materia di sicurezza urbana</b> , di <i>Tommaso F. Giupponi</i>	»	13
<b>2. Le misure preventive e i divieti introdotti dalla l. 18 aprile 2017, n. 48, come modificata dalla l. 1° dicembre 2018, n. 132</b> , di <i>Mauro Mancini Proietti</i>	»	37
<b>3. Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni</b> , di <i>Gian Guido Nobili</i>	»	61
<b>4. La nuova disciplina della sicurezza urbana integrata: tra prevenzione dei reati e coesione sociale</b> , di <i>Giorgio Pighi</i>	»	85
<b>5. Sicurezza urbana ed espansione della punitività. Una prospettiva comparata</b> , di <i>Rossella Selmini</i>	»	101
<b>6. I nuovi orizzonti della flagranza, tra esigenze securitarie e presidio delle garanzie</b> , di <i>Silvia Signorato</i>	»	118

<b>7. Le novità del d.l. n. 113/2018 convertito in l. n. 132/2018 in materia di sicurezza urbana</b> , di <i>Gian Guido Nobili e Nicola Gallo</i>	pag. 138
<b>Appendice normativa</b>	» 151
Testo del d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 (in Gazzetta Ufficiale – Serie generale – n. 42 del 20 febbraio 2017), coordinato con la legge di conversione 18 aprile 2017, n. 48, recante «Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città» (17A02811) (GU n. 93 del 21 aprile 2017)	» 151
Circolare del Ministro dell’Interno prot. n. 11001/123/111(3) del 18 luglio 2017 avente ad oggetto «Attuazione dei nuovi strumenti di tutela della sicurezza urbana, introdotti dal d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 aprile 2017, n. 48»	» 163
Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata	» 171
Linee guida per l’attuazione della sicurezza urbana	» 183
<b>Accordi per la promozione della sicurezza integrata</b>	» 197
Accordo per la promozione della sicurezza integrata tra il Ministero dell’Interno e la Regione Liguria. Art. 3, d.l. n. 14/2017, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 aprile 2017, n. 48	» 197
Accordo per la promozione della sicurezza integrata tra Ministero dell’Interno, la Regione Lombardia e ANCI Lombardia	» 208
Accordo per la promozione della sicurezza integrata tra la Prefettura-UTG di Bologna capoluogo di Regione e la Regione Emilia-Romagna	» 226

# *Presentazione*

*di Matteo Biffoni*

Sindaco di Prato, Presidente Forum Italiano per la Sicurezza Urbana (FISU)

Dal 1996 il Forum Italiano per la Sicurezza Urbana riunisce città e regioni impegnate a promuovere adeguate politiche locali di prevenzione e sicurezza urbana e, in oltre venti anni di attività, ha contribuito in maniera sostanziale alla diffusione di progetti di miglioramento della convivenza nelle città e nei territori regionali, così come alla sperimentazione e alla generalizzazione dei protocolli e poi dei contratti di sicurezza.

Fin dal principio è apparso evidente che le nuove politiche di sicurezza, per essere efficaci, richiedono la messa in rete e l'integrazione degli interventi di competenza del Governo nazionale, in particolare la prevenzione e la repressione della criminalità, con quelli di competenza dei Governi locali, dalle funzioni di controllo amministrativo alla manutenzione dello spazio pubblico, dalle politiche di aiuto alla promozione della socialità.

Ed è stato proprio il FISU ad approntare per la prima volta in Italia una proposta di legge nazionale di politiche integrate di sicurezza urbana nel lontano 2001, recepita due anni più tardi dalla Conferenza dei presidenti di regione e di provincia autonoma, dal Consiglio nazionale dell'Associazione dei comuni italiani e dall'Unione delle province italiane nel disegno di legge «*Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza*».

Il d.l. 14/2017, «*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*», convertito in Legge 48/2017 – che questa pubblicazione voluta da FISU e ANFP analizza nel dettaglio – è ampiamente debitrice di quella proposta, quantomeno nel modello di governance integrato tra i diversi livelli di go-

verno che sovrintende al nuovo sistema di sicurezza delle città e nella enunciazione di un moderno concetto di sicurezza urbana fondato sulla prossimità ai problemi e sull'integrazione delle risposte in ambito locale.

Il legislatore nazionale ha infatti elevato a sistema nazionale l'esperienza di coordinamento istituzionale maturata dai Comuni e dalle Regioni negli ultimi venti anni e riconosciuto fondata l'esigenza, avvertita dalle città e dai territori regionali, di realizzare, attraverso strumenti di concertazione e cooperazione, l'integrazione tra competenze e servizi propri, finalizzati alla "sicurezza urbana", e competenze e servizi dello Stato, finalizzati "all'ordine e alla sicurezza pubblica".

Poiché l'obiettivo è quello della integrazione di competenze e risorse strumentali facenti capo a soggetti diversi – le autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza da un lato, e i responsabili dei governi locali e regionali dall'altro – lo strumento per la realizzazione di un sistema integrato di sicurezza urbana prescelto non poteva essere che pattizio.

Spetterà ora all'intero sistema delle istituzioni coinvolte nel nuovo impianto di sicurezza riuscire a costruire, nella cornice di questi accordi pattizi, soluzioni capaci di promuovere prima e garantire poi una sicurezza delle città in cui politiche di sicurezza pubblica dello Stato e politiche delle Regioni e dei Comuni siano espressione di welfare state, di cittadinanza attiva, di riqualificazione e miglioramento dell'assetto urbano e di rafforzamento della buona convivenza e delle relazioni tra le persone.

Se l'esigenza di analizzare – secondo più punti di vista disciplinari nel volume che qui si presenta – la prima legge nazionale in materia di sicurezza urbana e integrata è stata avvertita simultaneamente dal FISU e dall'Associazione Nazionale dei Funzionari di Polizia, non può che essere allora di buon auspicio per una materia così complessa e articolata.

# *Introduzione*

*di Tommaso F. Giupponi*

Le città, come noto, sono ormai il contesto privilegiato dell'azione dei pubblici poteri, luogo primario di emersione dei bisogni degli individui e di sperimentazione di nuove modalità di amministrazione integrata, sia in senso verticale sia in senso orizzontale.

Ciò riguarda da tempo anche le politiche della sicurezza, nella loro gestione coordinata tra Stato, Regioni e Enti Locali, grazie ad un percorso che, a partire dai territori, ha progressivamente assunto una sua evidenza anche sul piano del diritto positivo, dapprima con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 (in particolare grazie all'art. 118.3 Cost.) e, successivamente, con il potenziamento degli interventi in materia di "sicurezza urbana" da parte dei Sindaci previsti dal TUEL del 2000, più volte modificato sul punto negli ultimi anni.

Entrambi i fronti prospettati sono stati, da ultimo, al centro del d.l. n. 14/2017 (convertito in legge n. 48/2017), di recente modificato anche dal d.l. n. 113/2018 (convertito in legge n. 132/2018), che è intervenuto a dare una prima attuazione alle forme di coordinamento tra diversi livelli territoriali in materia di sicurezza previste dal già citato art. 118.3 Cost., e ha cercato di potenziare gli strumenti dei Sindaci in materia di sicurezza urbana.

Il volume affronta, con taglio multidisciplinare, comparato e teorico-pratico, i diversi aspetti oggetto di tale complessa evoluzione normativa, sottolineandone elementi di continuità e discontinuità, luci e ombre, anche alla luce dell'articolato processo di attuazione, in parte ancora in via di completamento.

Elemento centrale delle riflessioni offerte, appare la consapevolezza del peso sempre maggiore assunto dal tema della sicurezza nel dibattito pubblico, anche in relazione alla sfera della sua concreta "percezione" da parte

della cittadinanza, e delle comunità locali in particolare. Senza rievocare cose già note, evidente è stata la tendenza degli ultimi anni del nostro legislatore (analogamente a quanto accaduto in altri paesi, non solo europei) ad evocare sempre più spesso le esigenze di sicurezza quale fondamento di molteplici interventi normativi in settori sempre più ampi, attraverso una concezione “onnivora” della sicurezza stessa, dal forte valore simbolico.

Tale tendenza, ben evidenziata dai c.d. “pacchetti sicurezza” dell’ultimo decennio, tutti caratterizzati da una serie di complessi interventi (in materia di ordine pubblico, sicurezza urbana, circolazione stradale, misure penali e di prevenzione, contrasto alla criminalità organizzata, immigrazione, ordinamento penitenziario) è in parte confermata anche dal d.l. n. 14/2017. Tale complessità viene approfondita attraverso i diversi contributi ospitati dal volume, che si interroga su alcuni dei suoi contenuti più rilevanti.

Sul piano istituzionale, il provvedimento in questione cerca di portare a compimento il difficile quadro normativo in materia di coordinamento tra diversi livelli di governo in materia di sicurezza, con particolare riferimento al contesto urbano (si concentrano su tali aspetti i contributi di Giupponi, Mancini Proietti e Nobili). Tre, sostanzialmente, le direttrici di intervento: a) la già citata attuazione dell’art. 118.3 Cost., attraverso la valorizzazione di forme di *soft law* decise nell’ambito del sistema delle Conferenze (linee generali per la sicurezza integrata; linee guida per la sicurezza urbana), che rappresentano lo sfondo per l’attuazione, a livello locale, di accordi e patti a livello regionale e locale; b) la riforma del potere di ordinanza dei Sindaci, non solo quali Ufficiali di governo e in relazione alla sicurezza urbana, ma anche quali rappresentanti delle comunità locali in materia sanitaria e di igiene pubblica; c) la previsione di innovativi strumenti preventivi a tutela della fruibilità di determinati luoghi, di competenza di Sindaco e Questore (ordine di allontanamento; divieto di accesso).

Sul piano sanzionatorio, il d.l. n. 14/2017 interviene attraverso la previsione e il potenziamento di un articolato sistema di misure di diversa, e spesso “ibrida”, natura che ben si inserisce nel più recente *trend* (non solo italiano) di moltiplicazione delle previsioni di contrasto alla c.d. “microcriminalità diffusa”, che crea grande allarme sociale nel contesto urbano (sul punto, in particolare, i contributi di Pighi, Selmini e Signorato). Il rischio, più volte evidenziato, di un utilizzo meramente simbolico e “rassicurante” di tali interventi, tuttavia, si ripropone anche in questa occasione, alla luce del difficile equilibrio tra veri e propri interventi di contrasto e repressione e politiche volte a prevenire i fattori di disagio ed esclusione sociale che spesso stanno alla base dei comportamenti illegali.

Anche in questo caso, allora, la sfida di un approccio integrato ai temi della sicurezza urbana richiede a tutti i protagonisti una visione generale e non settoriale di un problema così complesso. Il rischio di tale tendenza (arretramento della soglia dell'intervento sanzionatorio, sua moltiplicazione tra diversi attori, e settori, dell'ordinamento, arricchimento degli strumenti preventivi e degli strumenti di indagine, anche tecnologici) è quello di scontrarsi con una complessiva inefficacia dei tanti strumenti previsti, in assenza di una chiara delimitazione delle competenze e di un efficace coordinamento con le politiche di coesione sociale. La passata esperienza delle ordinanze sindacali in materia di contrasto alla prostituzione o allo spaccio di stupefacenti e la tormentata vicenda della c.d. "flagranza differita" ne sono una chiara dimostrazione, senza contare il conseguente rischio in termini di tutela dei soggetti destinatari di tali interventi (con particolare riferimento agli artt. 3, 13, 23, 24, 25, 97 e 117.1 Cost.).

Un intervento, quindi, caratterizzato da luci ed ombre, in qualche modo accentuate anche dal successivo d.l. n. 113/2018, il quale contiene diverse disposizioni in materia di sicurezza urbana (analizzate dal contributo di Nobili e Gallo): dalla previsione di forme di coordinamento tra le forze di polizia statali e locali (annoso problema), con particolare riferimento all'accesso al CED del Ministero dell'interno, fino all'ampliamento dei soggetti potenziali destinatari del divieto di accesso a determinati luoghi, passando per la sperimentazione del *taser* da parte della Polizia municipale e all'inasprimento delle misure di contrasto e delle sanzioni in materia di spaccio di sostanze stupefacenti, mendicizia e esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore.

Attraverso i diversi contributi ospitati nel volume, viene quindi offerto un quadro completo e problematico dei più recenti interventi normativi in materia di "sicurezza urbana", nel tentativo di ricostruire gli esatti confini, le finalità e i diversi protagonisti coinvolti nella gestione integrata di una politica che rappresenta, ormai da anni, uno dei fronti più caldi e contrastati dell'agire pubblico. La reale efficacia di tali interventi, come sempre, dovrà però essere misurata in concreto e nel medio periodo, anche alla luce delle opportunità e dei rischi evidenziati in questa sede.



# 1. Il “pacchetto sicurezza” e i rinnovati poteri del sindaco in materia di sicurezza urbana

di Tommaso F. Giupponi

## 1. Prologo: la conferma di una recente tendenza, con qualche novità

Il decreto legge n. 14/2017 (convertito in legge n. 48/2017)<sup>1</sup> è intervenuto in materia di sicurezza pubblica, attraverso tutta una serie di disposizioni di modifica, tra l’altro, del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)<sup>2</sup>, del Testo unico degli enti locali (TUEL)<sup>3</sup>, del Codice della strada<sup>4</sup>, del Codice antimafia e delle misure di prevenzione<sup>5</sup>, nonché del Codice penale<sup>6</sup>. Pur rappresentando un intervento di ampia portata, rispetto ai precedenti “pacchetti sicurezza” (confermati, sul punto, anche dal recente d.l.

---

<sup>1</sup> Recante «Disposizioni in materia di sicurezza delle città». Per un primo commento a tale intervento normativo si vedano, tra gli altri, S. Bedessi, E. Bezzon, G. Napolitano, M. Orlando, F. Piccioni (a cura di), *Il nuovo decreto sicurezza urbana*, Rimini, 2017; V. Italia (a cura di), *La sicurezza delle città*, Milano, 2017; C. Ruga Riva, R. Cornelli, A. Squazzoni, P. Rondini, B. Biscotti, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore, il Prefetto)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 18 luglio 2017, all’indirizzo [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>2</sup> R.D. n. 773/1931, con particolare riferimento all’art. 100, relativo al potere di sospensione o revoca delle licenze commerciali da parte del Questore per motivi di sicurezza e ordine pubblico.

<sup>3</sup> D.lgs. n. 267/2000, con particolare riferimento agli artt. 50 e 54 in materia di poteri sindacali di ordinanza.

<sup>4</sup> D.lgs. n. 285/1992, con particolare riferimento all’art. 7, sui c.d. parcheggiatori abusivi.

<sup>5</sup> D.lgs. n. 159/2011, con particolare riferimento agli artt. 1 e 6, relativi alle misure di prevenzione personali di competenza del Questore (avviso orale e foglio di via obbligatorio) e di competenza del Tribunale (sorveglianza speciale di pubblica sicurezza).

<sup>6</sup> R.D. n. 1398/1930, con particolare riferimento all’art. 639 sul deturpamento e imbrattamento di cose altrui.

n. 113/2018) esso si caratterizza per una maggiore delimitazione<sup>7</sup>, contenendo prevalentemente misure volte a disciplinare la gestione integrata delle politiche di sicurezza a livello territoriale, con particolare riferimento alla sicurezza urbana.

Ad una prima analisi, infatti, il provvedimento normativo in questione mira non solo a rafforzare i poteri del Sindaco (quale Ufficiale di Governo, ma anche come rappresentante della comunità locale) in tale delicato settore, ma cerca di attuare più efficaci forme di coordinamento tra Stato e autonomie regionali e locali nella gestione delle relative politiche integrate sul territorio, rappresentando una prima attuazione di quanto previsto dall'art. 118, comma 3, Cost.<sup>8</sup>

A prescindere dalla complessa valutazione sulla reale «necessità e urgenza» di tutte le disposizioni contenute in tale intervento normativo, e quindi dalla concreta possibilità di un utilizzo dello strumento del decreto legge (alla luce della necessità, recentemente sottolineata dalla Corte costituzionale, che esso debba contenere «misure di immediata applicazione»)<sup>9</sup>, tre appaiono le principali linee di intervento prefigurate: a) la previsione, a distanza di più di

---

<sup>7</sup> Oltre al già citato d.l. n. 92/2008 (convertito in l. n. 125/2008), infatti, si ricordano il successivo d.l. n. 11/2009 (convertito in l. n. 38/2009), la l. n. 94/2009, il d.l. n. 187/2010 (convertito in l. n. 217/2010) nonché, da ultimo, il d.l. n. 113/2018. Tali provvedimenti, infatti, sono intervenuti con una serie di misure “urgenti” in materia di sicurezza pubblica dal contenuto molto eterogeneo e non limitato solo all’ambito locale (dalla disciplina dell’immigrazione a quella della circolazione stradale, dalla legislazione penale alla disciplina del processo, dalla normativa sulle misure di prevenzione a quella relativa all’ordinamento penitenziario, oltre che diverse previsioni organizzative).

<sup>8</sup> In base al quale, tra l’altro, «La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell’art. 117» (e cioè «immigrazione» e «ordine pubblico e sicurezza»). Per una ricostruzione dei rapporti tra i diversi soggetti coinvolti nella gestione della sicurezza a livello territoriale, sia consentito rinviare a T.F. Giupponi (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna, 2010.

<sup>9</sup> In questo senso, in particolare, la sent. n. 220/2013 (relativa alla riforma organica delle Province attuata da alcune disposizioni del d.l. n. 201/2011, convertito in l. n. 214/2011): «I decreti-legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati ad operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere «misure di immediata applicazione» (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 «Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge [...], che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa». Quale, però, la possibilità di considerare di “immediata applicazione”, ad esempio, le disposizioni in materia di sicurezza integrata?

quindici anni dalla riforma del Titolo V del 2001, di una prima serie di misure volte all'attuazione del già citato art. 118, comma 3, Cost., attraverso la definizione di un'articolata serie di strumenti relativi alla c.d. sicurezza integrata; b) la riforma dei poteri sindacali di ordinanza in materia di sicurezza urbana, ma anche di lotta al degrado del territorio e tutela del decoro cittadino, attraverso una nuova definizione legislativa dei rispettivi ambiti di intervento; c) l'introduzione di nuove misure di prevenzione personale, di competenza del Sindaco e del Questore, volte a garantire la piena fruibilità di determinati luoghi pubblici, caratterizzati da consistenti flussi di persone.

Nel complesso, tuttavia, il decreto in commento si inserisce a pieno titolo nella recente tendenza legislativa volta a rafforzare il ruolo del Sindaco nella gestione della sicurezza urbana, sia nella veste di Ufficiale del Governo, sia quale rappresentante della comunità locale, riproponendo ancora una volta (come già accaduto per le ordinanze "libere" e per le c.d. "ronde") il problema del coordinamento dei suoi poteri con quelli delle altre amministrazioni coinvolte nella gestione della sicurezza sul territorio e, in particolare, con il Prefetto e il Questore, autorità provinciali di pubblica sicurezza.

## 2. La sicurezza integrata e i suoi strumenti

Dal primo punto di vista, il d.l. n. 14/2017 disciplina «modalità e strumenti di coordinamento» tra Stato, Regioni ed Enti locali «in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata» intesa come «l'insieme degli interventi assicurati» da ciascun livello territoriale «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»<sup>10</sup>.

Come noto, le esigenze di coordinamento in materia di politiche della sicurezza sono state affrontate nel corso degli anni sotto diversi profili, a partire dall'ambito relativo alla c.d. sicurezza in senso «stretto»<sup>11</sup>. Già la legge n. 121/1981, nel riorganizzare complessivamente l'amministrazione di pubblica sicurezza, aveva previsto la possibilità, sul piano strutturale e operativo,

---

<sup>10</sup> Così l'art. 1 del d.l. n. 14/2017.

<sup>11</sup> Per una ricostruzione dei diversi aspetti rilevanti sul punto, si rimanda, tra gli altri, a V. Antonelli, *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007-2009*, in A. Pajno (a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini, 2010, pag. 133 ss.; nonché, più di recente, a F. Minni, C. Domenicali, *I patti per la sicurezza*, in N. Gallo, T.F. Giupponi (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, 2014, pag. 106 ss.

che le autorità provinciali di pubblica sicurezza sollecitassero «la collaborazione delle amministrazioni locali» e mantenessero rapporti con i Sindaci dei rispettivi Comuni<sup>12</sup>. In senso analogo, la successiva legge n. 65/1986 ha stabilito la collaborazione della polizia municipale con le forze di polizia dello Stato, «previa disposizione del sindaco, quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità»<sup>13</sup>.

Più in generale, era prevista la possibilità, per il Prefetto, di invitare a partecipare alle riunioni del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica anche «i responsabili [...] degli Enti locali interessati ai problemi da trattare», che quindi potevano occasionalmente intervenire in quello che veniva definito come «organo ausiliario di consulenza del Prefetto»<sup>14</sup>. Come noto, la progressiva importanza assunta da tale sede di coordinamento ha spinto successivamente il legislatore a modificare la composizione originaria del Comitato, inserendovi stabilmente anche il Sindaco del Comune capoluogo e il Presidente della Provincia<sup>15</sup>.

Successivamente, con particolare evidenza a partire dagli anni Novanta, si sono però affermate anche forme sostanzialmente consensuali di collaborazione tra forze di polizia e amministrazioni territoriali per la gestione della sicurezza in ambito locale: piani coordinati di controllo del territorio<sup>16</sup> ma, soprattutto, protocolli di intesa, accordi e patti. Fondamentale, in questo senso, quanto previsto dal d.p.c.m. del 12 settembre 2000<sup>17</sup>, in base al quale «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali collaborano in via permanente, nell'ambito delle rispettive competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza

---

<sup>12</sup> Cfr. l'art. 15 della l. n. 121/1981.

<sup>13</sup> Cfr. l'art. 3 della l. n. 65/1986.

<sup>14</sup> Così, espressamente, il testo originario dell'art. 20 della l. n. 121/1981.

<sup>15</sup> Cfr. l'art. 1 del d.lgs. n. 279/1999, in base al quale la convocazione del Comitato, di competenza del prefetto, «è in ogni caso disposta quando lo richiede il sindaco del comune capoluogo di provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale».

<sup>16</sup> Previsti, a livello provinciale, dall'art. 12, ottavo comma, del d.l. n. 152/2001, convertito in l. n. 203/1991, e da attuarsi a cura dei competenti uffici di polizia anche in collaborazione con la polizia municipale «previa richiesta del sindaco». Tali forme di coordinamento sono state dapprima estese ai comuni di maggiore dimensione, previa intesa con i relativi sindaci (art. 17, primo comma, della legge n. 128/2001), per poi essere estese, per specifiche esigenze, alla determinazione «dei rapporti di reciproca collaborazione fra i contingenti di personale della polizia municipale e provinciale e gli organi di polizia dello Stato» anche per i comuni «diversi da quelli dei maggiori centri urbani» (cfr. l'art. 7 del d.l. n. 92 del 2008, convertito in l. n. 125/2008, che rinvia ad un apposito d.m. l'indicazione delle procedure operative).

<sup>17</sup> Relativo all'individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire a regioni ed enti locali in relazione alle funzioni di polizia amministrativa.

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 integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità»<sup>18</sup>. Al Ministro dell'interno, in questo senso, è riconosciuto il compito di promozione di tali forme di collaborazione tra Stato e autonomie regionali e locali, che vengono poi sottoposte all'attenzione della c.d. Conferenza unificata<sup>19</sup>. Secondo tale previsione, infatti, «il Ministro dell'interno [...] promuove le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le Regioni e le amministrazioni locali in materia, anche attraverso la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano»<sup>20</sup>.

Nonostante tale tentativo di formalizzazione, rimasto sostanzialmente sulla carta, la prassi istituzionale ha visto un crescente utilizzo di variegati strumenti consensuali, di varia natura e denominazione, stipulati tra organismi statali di pubblica sicurezza e autonomie regionali e locali<sup>21</sup>.

Da ultimo, la legge n. 296/2006 ha stabilito che «per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, il Ministro dell'interno e, per sua delega, i Prefetti, possono stipulare convenzioni con le Regioni e gli Enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse Regioni e degli Enti locali». Anche sulla scia di tale disposizione, il successivo 20 marzo 2007 è stato sottoscritto il patto sulla sicurezza tra il Ministero dell'interno e l'ANCI, seguito il 13 settembre 2008 dall'accordo tra il Ministero dell'interno e la Consulta ANCI dei piccoli Comuni in materia di patti per la sicurezza.

La complessiva finalità di tali tipologie di intervento non è limitata agli aspetti operativi e di controllo del territorio in senso stretto, ma si estende

---

<sup>18</sup> Cfr. l'art. 7, comma 1, d.p.c.m. del 12 settembre 2000.

<sup>19</sup> Cfr. l'art. 7, comma 2, d.p.c.m. del 12 settembre 2000: «la Conferenza unificata [...] promuove, sentito il Ministro dell'Interno o su sua proposta, uno o più accordi tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, per lo svolgimento in forma coordinata delle attività di rispettiva competenza volte al perseguimento delle finalità del presente articolo».

<sup>20</sup> Così, in particolare, l'art. 7, comma 3, d.p.c.m. del 12 settembre 2000.

<sup>21</sup> Si vedano, sul punto, i dati ricordati da V. Antonelli, *op. cit.*, pag. 135, che sottolinea come, in un decennio (1997-2006) siano stati stipulati circa 400 strumenti pattizi, con varia denominazione e in molti casi non riconducibili ad un modello unitario. Per i dati relativi alla c.d. seconda stagione dei patti (a partire dal 2006/2007), si veda C. Domenicali, F. Minni, *op. cit.*, in particolare pag. 117 ss.

fino alla previsione di forme di coordinamento nell'ambito di iniziative volte a migliorare complessivamente la qualità della vita nei centri urbani, attivando anche misure di prevenzione sociale, iniziative di riqualificazione del tessuto urbano, nonché strumenti di recupero del degrado sociale e urbano. Tutto questo, allora evidenzia quella che è stata definita una «visione plurale della sicurezza», in cui essa percepita «come un bene pubblico realizzato in maniera integrata»<sup>22</sup>.

Per superare la frammentarietà di tale variegata esperienza, lo strumento costituzionalmente più idoneo appare quindi senz'altro la legge di coordinamento in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 118, comma 3, Cost.<sup>23</sup> Quest'ultima disposizione, pur prevedendo espressamente forme di coordinamento solamente tra Stato e Regioni, non può non incidere anche sulle funzioni degli enti locali. Come è stato notato, infatti, la già citata legislazione regionale in materia di politiche integrate di sicurezza ha ampiamente previsto ed incentivato, ad esempio, l'esercizio in forma associata delle funzioni di polizia locale, al fine di garantirne «un svolgimento omogeneo e coordinato»<sup>24</sup>. Tale finalità, evidentemente, non sembra dunque poter rimanere estranea alle citate forme di coordinamento tra Stato e Regioni.

Dal canto suo, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte sottolineato l'importanza di tali forme di coordinamento, ribadendone però la responsabilità in capo allo Stato. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, appare certamente auspicabile che si sviluppino «forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio»; tuttavia «le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati»<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Così V. Antonelli, *op. cit.*, pag. 164. Per un'analisi dei principali contenuti di tali accordi si rimanda, ancora una volta, a V. Antonelli, *op. cit.*, in particolare pag. 147 ss.; nonché a C. Domenicali, F. Minni, *op. cit.*, in particolare pag. 120 ss.

<sup>23</sup> Sul punto, si veda P. Bonetti, *L'allocatione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *le Regioni*, 2002, pag. 1121 ss.

<sup>24</sup> Cfr. L. Mezzetti, *Ordine pubblico, sicurezza e polizia locale: il ruolo delle autonomie territoriali*, in *Percorsi costituzionali*, 2008, pag. 94; P. Bonetti, *op. cit.*, pag. 1159 ss.

<sup>25</sup> Così la sent. n. 134/2004, su cui si veda P. Bonetti, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e regioni in materia di ordine pubblico e di sicurezza*, in *le Regioni*, 2004, pag. 1168 ss. Sul punto, in senso sostanzialmente analogo, vedi anche le successive sentt. nn.

A tal fine, «anche in attuazione dell'art. 118, comma 3, della Costituzione», il d.l. n. 14/2017 prevede tutta una serie di strumenti di coordinamento<sup>26</sup>, a partire dall'adozione di «Linee generali» per la promozione della sicurezza integrata da parte della Conferenza unificata su proposta del Ministro dell'interno<sup>27</sup>, volte ad individuare strumenti di collaborazione tra le forze di polizia statali e locali, con particolare riferimento allo scambio informativo, all'interconnessione delle rispettive sale operative a livello territoriale e alla previsione di forme integrate di aggiornamento professionale, tenendo conto della finalità di migliorare la qualità della vita, di favorire l'inclusione sociale nonché la riqualificazione socio-culturale dei territori interessati<sup>28</sup>.

Sulla base e in attuazione di tali «Linee generali», lo Stato e le Regioni (oltre che le Province autonome) possono concludere specifici «Accordi» per la promozione della sicurezza integrata sul territorio, con particolare riferimento alla previsione di interventi a sostegno dell'aggiornamento professionale del personale della polizia locale, di sostegno finanziario ai Comuni

---

105/2006, 167/2010 e 35/2011. In particolare, secondo la prima decisione citata, che si richiama anche alla precedente sent. n. 55/2001, «nella prospettiva di una completa ed articolata attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e locali ed istituzioni statali [...] non può escludersi che l'ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica [...] volte, evidentemente, a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, auspicabili e suscettibili di trovare il loro fondamento anche in accordi fra gli enti interessati, oltre che nella legislazione statale» (in senso analogo cfr. anche la recente sent. n. 208/2018). Tuttavia, vedi anche quanto affermato dalla sent. n. 226/2010, secondo le quali l'art. 118, terzo comma, Cost. «prevede una riserva di legge statale ai fini della disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni» in materia, tra l'altro, di ordine pubblico e sicurezza, «ma non implica che qualunque legge dello Stato che contenga disposizioni riferibili a tali materie debba sempre e comunque provvedere in tal senso».

<sup>26</sup> Su tali aspetti del decreto si vedano le osservazioni di C. Ruga Riva, R. Cornelli, A. Squazzoni, P. Rondini, B. Biscotti, *op. cit.*, in particolare pag. 11 ss.; e di S. Bedessi, *Il nuovo modello di partenariato interistituzionale e il coordinamento delle politiche di sicurezza urbana fra Enti locali, Regioni e Stato*, in S. Bedessi, E. Bezzon, G. Napolitano, M. Orlando, F. Piccioni (a cura di), *op. cit.*, pag. 11 ss.

<sup>27</sup> Così, in particolare, l'art. 2 del d.l. n. 14/2017.

<sup>28</sup> Si veda, sul punto, il testo dell'Accordo sulle «Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata», approvato dalla Conferenza unificata il 23 gennaio 2018 e riguardante: a) i settori e gli strumenti di intervento delle politiche per la sicurezza integrata; b) lo scambio informativo tra le polizie locali e le forze di polizia nazionali; c) l'interconnessione delle sale operative delle polizie locali e delle forze di polizia nazionali; d) l'utilizzo comune dei sistemi di sicurezza tecnologica per il controllo delle aree a rischio tramite videosorveglianza; e) l'aggiornamento professionale congiunto e integrato; f) gli strumenti e i progetti di inclusione sociale in ambito sanitario, di assistenza sociale e di riqualificazione urbana.