



Mario Iannella*

Le politiche di sicurezza come competenza "quasi" trasversale: gli effetti sul riparto tra livelli di governo**

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Le politiche di sicurezza nell'ordinamento italiano – 2.1 Concezione plurale e riparto della sicurezza nella Costituzione – 2.2. L'affermazione del ruolo delle Regioni – 2.3. La transizione verso la sicurezza "integrata" – 3. Dimensioni della sicurezza e articolazione dei poteri tra i livelli di governo – 4. Il coordinamento interistituzionale: un panorama comparato – 5. Gli strumenti di pianificazione della sicurezza integrata – 6. Prospettive e conclusioni

1. Introduzione

Il concetto di sicurezza si presenta come intrinsecamente ambiguo, prestandosi ad un utilizzo assai ampio e differenziato. È possibile, anzitutto, distinguere due significati ad esso assegnabili. In primo luogo, la sicurezza è definibile come una condizione oggettiva, la cui presenza è determinata in relazione alla tutela della propria esistenza – individuale e collettiva – da minacce che, pur partendo da invasioni riconducibili alla sfera criminale, non si limitano a tale perimetro¹. A tale componente si affianca una concezione soggettiva-psicologica, per cui la sicurezza descrive la situazione di chi si sente libero da ansia e apprensione², contraddistinta dall'insieme di tre idee, espresse in inglese anche con terminologia differente: *security* (sicurezza esistenziale), *safety* (sicurezza personale) e *certainty* (certezza)³.

* Dottore di Ricerca, Scuola Superiore Sant'Anna.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

¹ Si v. S. SPITZER, *Security and Control in Capitalist Societies: the Fetishism of Security and the Secret thereof*, in J. LOWMAN – R.J. MENZIES – T.S. PALVUS (a cura di) *Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control*, Aldershot, Gower, 1987.

² C. HALE, *Fear of Crime: A Review of the Literature*, in *International Review of Victimology*, vol. 4, 1996.

³ Sottolinea ad es., A. WOLFERS, "National Security" as an Ambiguous Symbol, in *Political Science Quarterly*, vol. 67, n. 4, 1952, 485 come «National Security, in an objective sense, measures the absence of threats to acquired values, in a subjective sense, the absence of fear that such values will be attacked». La concezione della dimensione tripartita di quella che S. Freud descriveva come *Sicherheit*, si deve a Z. Bauman, si v. ad es., Z. BAUMAN – G. DESSAL, *Il ritorno del pendolo: Psicoanalisi e futuro del mondo liquido*, Trento, Erikson Centro Studi, 2015, in particolare 19-22. Mentre *safety* e *security* costituiscono un classico della concezione anglosassone della sicurezza, la *certainty* è emersa quale elemento centrale nelle politiche più di recente, in cui ha inteso descrivere l'ansia per le prospettive future derivante da una società contraddistinta da rischi crescenti, come sottolineato ad esempio anche da U. Beck in molti suoi scritti, si v. esemplificativamente J. YATES, *An interview with Ulrich Beck on fear and risk society*, in *The Hedgehog Review*, vol. 5, n. 3, 2003. Descrivendo un generale senso di ansia, la perimetrazione di tale elemento quale motivante specifiche politiche risulta difficile, potendosi rispondere a tale sensazione sia attraverso approcci securitari classici, sia con politiche riconducibili all'approccio integrato. Nel prosieguo del lavoro, sottolineata in questa introduzione l'impatto di tale aspetto sulla necessità di sviluppare politiche di sicurezza plurali, si farà primariamente ricorso alle due dimensioni classiche per descrivere le singole azioni.

L'ambivalenza appena menzionata determina una doppia dimensione delle politiche di sicurezza, adottate a tutela di uno status o quale mezzo per il conseguimento di altre finalità⁴. Nel primo caso si ricorre ad una definizione in ‘negativo’ della sicurezza, riscontrabile in assenza di elementi di pericolo (con primaria valorizzazione della componente oggettiva), il cui bisogno costituisce una reazione alla sensazione del crimine quale fattore non modificabile delle società moderna⁵, o elemento di risposta al fallimento delle istituzioni. M. Pavarini, ad esempio, ha collegato una crescente domanda sociale di sicurezza contro il crimine ad una situazione di insicurezza che è determinata dalla sensazione, anche non dimostrata, che le autorità pubbliche non rispondano adeguatamente a tali bisogni sociali⁶. Questa prima definizione, classica, è quella che si pone alla base dell'identificazione tra sicurezza e repressione criminale, sulla cui base è stato legittimato il ruolo dello Stato quale principale garante dell'ordine pubblico e della sicurezza, da sviluppare attraverso le forze di polizia e il controllo del territorio.

L'affermazione nei contesti attuali della c.d. società del rischio⁷ ha, tuttavia, testimoniato l'esigenza di affrontare la sicurezza come condizione soggettiva nella pluralità degli elementi che la compongono e non nella sola dimensione della ‘assenza’. Questo implica l'adozione di una definizione in ‘positivo’ della sicurezza che la rinviene in ‘presenza’ di alcune condizioni – urbane, sociali, culturali – che consentano l'espressione della personalità umana. La seconda definizione collega, quindi, le politiche di sicurezza ad interventi in diversi ambiti materiali, adottati per creare le condizioni necessarie affinché i cittadini possano vivere lo spazio pubblico ed esercitare a pieno le proprie libertà (anche) in tale contesto. L'obiettivo è cumulare alla garanzia della sicurezza personale (*safety*), azioni che consentano l'espressione della personalità individuale (assicurando *security* e *certainty*), quale finalità ultima di tale approccio.

La doppia dimensione della sicurezza che si è gradatamente affermata ha implicazioni di rilievo nell'inquadramento della materia nel sistema costituzionale e nelle modalità di esercizio dei poteri conferiti ai singoli livelli. Il contributo analizza gli effetti della ridefinizione della sicurezza nel riparto dei poteri tra livello centrale ed enti decentrati, interrogandosi sul grado di permeabilità

Il frazionamento del concetto di sicurezza è rinvenibile anche in riferito ad altri fattori emergenziali, quali quello sanitario, come testimoniato dalla presenza di diversi approcci securitari: sicurezza nei luoghi di lavoro [si v. ad es. D. CAVAFIORE, *La sicurezza nei luoghi di lavoro tra disciplina dell'emergenza da Covid 19 e disciplina ordinaria*, in *GIUSTIZIA CIVILE.com*, 2020], incolumità e tutela personale, che hanno, ad esempio, legittimato un ampio ricorso a poteri emergenziali sia direttamente destinati alla tutela della salute [si v. ad es., M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2020], sia legati alla diminuzione delle situazioni di contesto che avrebbero potuto favorire la diffusione del contagio [si v., ad es., V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2020]

⁴ L. ZEDNER, *The concept of security: an agenda for comparative analysis*, in *Legal Studies*, 23, 2003, 154-158.

⁵ D. GARLAND, *The Culture of Control*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

⁶ M. PAVARINI, *Controlling Social Panic: Questions and Answers about Security in Italy at the End of the Millennium*, in R. BERGALLI – C. SUMNER (a cura di), *Social Control and Political Order: European Perspectives at the end of the Century*, London, Sage, 1997. La sicurezza era considerata come un concetto ‘pigliatutto’ da Massimo Pavarini, che ne indicava la funzione di (i) descrivere sinteticamente un insieme di conflitti di origine e tipologie diverse; (ii) dare a questi un significato unitario di immediata comprensione sociale, mediatica e politica e (iii) attivare risposte e strumenti di regolazione in ambiti più estesi e con modalità più agili della tradizionale risposta penale; si v. M. PAVARINI, *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Roma, Carocci, 2006; R. CORNELLI, *Il disciplinamento della vita urbana tra diritti e sicurezza*, in M. BORRELLO - G. RUGGIERO (a cura di), *La città si-cura*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, 35-44.

⁷ U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità* (1986 ed. or.), Roma, Carocci, 2000; R. CASTEL, *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?* (2003 ed. or.), Torino, Einaudi, 2004.

delle materie che sono interessate da preoccupazioni di sicurezza in senso ‘lato’. Emerge l'esigenza di considerare la sicurezza come un elemento di valutazione o una finalità perseguibile in un ampio ventaglio di settori. L'ordinamento italiano si contraddistingue per avere un limitato sviluppo di prassi e strumenti di integrazione verticale e orizzontale nella materia, anche a causa dell'adozione solo recente di politiche di sicurezza non statali. Le notazioni sulle articolazioni tra i livelli di governo e sugli strumenti di coordinamento tra istituzioni di altri Paesi risultano essere, quindi, utili a tracciare linee di sviluppo e approcci alla tematica, anche alla luce di similari esigenze di estensione del perimetro e di collaborazione tra enti riscontrabili nei diversi sistemi istituzionali.

Il secondo paragrafo traccia, sinteticamente, l'evoluzione in materia dell'ordinamento italiano, ripercorrendo la graduale adozione di una concezione plurale della sicurezza e gli effetti di questa sui poteri delle Regioni e sul riparto di competenze. Nei successivi paragrafi lo spettro è ampliato ad altri Paesi per evidenziare, anzitutto (al terzo paragrafo), come la tensione tra livelli di governo e materie costituisca elemento comune a diverse esperienze. I paragrafi 4 e 5 ricostruiscono due degli strumenti maggiormente diffusi per fronteggiare le problematiche dovute – rispettivamente – alla sovrapposizione tra ambiti di competenza di diversi attori e alla natura trasversale assunta dalla tematica della sicurezza rispetto a diverse politiche⁸. Le soluzioni sperimentate in altri Paesi e assai meno avanzate nel contesto italiano sono costituite dallo sviluppo di strumenti di coordinamento istituzionale e dalla creazione di forme di pianificazione e programmazione della sicurezza integrata⁹. Nell'ultimo paragrafo, infine, le direttrici delle politiche di sicurezza sviluppate nei Paesi considerati sono utilizzate per un'analisi dei limiti e delle prospettive di sviluppo del sistema italiano.

2. Le politiche di sicurezza nell'ordinamento italiano

2.1 Concezione plurale e riparto della sicurezza nella Costituzione

La concezione proposta originariamente dalla Costituzione ancorava il potere esclusivo dello Stato nella materia della «sicurezza e dell'ordine pubblico» ad una visione della materia in ‘negativo’. L'obiettivo primario era costituito dalla tutela di beni fondamentali, in particolare l'integrità personale, da eventi criminosi ed era perseguito attraverso l'organizzazione delle forze di polizia e del sistema giudiziario quali attori principali della repressione criminale e soggetti in grado di assicurare l'ordinato svolgersi delle attività quotidiane. Solo con l'affermarsi di una visione della sicurezza come condizione positiva per lo sviluppo della personalità umana ne sono state valorizzate le connessioni con altri beni primari quali l'inclusione sociale, il diritto al lavoro

⁸ Si v. C. DOMENICALI – F. MINNI, *I patti per la sicurezza*, in N. GALLO – T.F. GIUPPONI, *L'ordinamento della sicurezza: Soggetti e funzioni*, Milano, FrancoAngeli, 2014, 111.

⁹ Concetto elaborato in Italia a partire dal progetto Città Sicure della Regione Emilia-Romagna a metà anni Novanta, con l'integrazione di politiche di prevenzione e interventi urbanistici, sociali e di controllo realizzati anche con il coinvolgimento degli enti locali e dello Stato, si v. C. BRACCESI, *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 261-272; R. SELMINI, *La prevenzione*, in R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004, 219-231.

e alla salute¹⁰. Nell'impostazione originaria della Carta era, quindi, possibile rinvenire una divaricazione tra l'esplicito riconoscimento della sicurezza in senso 'stretto' – quale tutela degli individui e delle istituzioni da comportamenti lesivi o situazioni di pericolo¹¹ – e un riconoscimento della sicurezza in senso 'lato' che risultava deducibile quasi solo quale elemento implicito delle tutele offerte ai diritti sociali. Il perseguimento della sicurezza sociale emergeva in tale ambito ad indicare la necessità di politiche destinate a rispondere all'esigenza di garantire i cittadini contro eventi – anche solo possibili – attuali o futuri, che potessero determinare condizioni di bisogno¹². Al contrario, la Costituzione, nelle dieci occasioni in cui faceva esplicito riferimento alla sicurezza¹³, adottava la concezione in senso 'stretto' precedentemente menzionata, anche se le sono conferiti ruoli di tipo diverso, essendo considerata, alternativamente: (i) quale bene di rilievo costituzionale, (ii) quale limite all'esercizio di alcuni diritti fondamentali e (iii) quale specifico compito dei pubblici poteri, con riferimento ad alcuni apparati dello Stato¹⁴.

La nozione plurale della sicurezza¹⁵, quindi, era presente in maniera soltanto implicita nella Costituzione: un riconoscimento esplicito è avvenuto solo a seguito della riforma attuata dalla legge costituzionale n. 3 del 24 ottobre 2001 e in relazione alla tematica del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali nella materia¹⁶. Per effetto della riforma del Titolo V, la distinzione tra sicurezza in senso 'stretto' e in senso 'lato' è divenuta anche l'occasione per affermare un ruolo di protagonista di diversi livelli di governo: nella prima dimensione prevale l'esigenza di assicurare una legislazione uniforme e una gestione unitaria delle relative funzioni amministrative e la materia è ricondotta alla competenza esclusiva statale. Nella seconda si configura una maggiore articolazione sul piano territoriale delle politiche, anche in considerazione delle diversità di competenze e interventi riconducibili a tale ambito.

¹⁰ Si veda, in tale direzione, il Manifesto di Saragozza sulla insicurezza urbana e la democrazia, approvato dal 'Forum europeo della sicurezza urbana', in occasione dell'incontro tenutosi a Saragozza nei giorni 2-4 novembre 2006.

¹¹ T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, Libreria Bonomo, 2010, 11.

¹² P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Milano, Giuffrè, 1988. Si trattava di interventi che avevano ricadute nell'ambito della sicurezza in senso soggettivo, in particolare in quella che è individuabile come la dimensione della *certainty*.

¹³ Articoli 13, 16, 17, 25, 41, 117 (tre occasioni), 120 e 126 della Costituzione.

¹⁴ Si v. T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit.

¹⁵ A. PAJNO, *La Sicurezza urbana tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2010, 3-7.

¹⁶ La gestione coordinata delle politiche di sicurezza è stata oggetto di due importanti interventi a cavallo degli anni 2000: da un lato, l'introduzione delle forme di coordinamento individuate dall'art. 118 comma 3 della Costituzione e, dall'altro lato, dal conferimento e successivo potenziamento (anche con i recenti decreto-legge n. 14 del 20 febbraio 2017 e decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018) dei poteri dei sindaci in materia a partire dal Testo Unico Enti Locali, decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 (TUEL). Nel testo costituzionale è attribuita esplicitamente la sola "tutele e sicurezza del lavoro" tra le materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3 Cost.), tuttavia, come emerge dalla ricostruzione operata nei paragrafi seguenti del contributo, l'ampiezza dei poteri di interventi delle Regioni si estende ampiamente oltre tale notazione formale; in tale direzione si era già espresso in una prima interpretazione, B. CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2004.

2.2 L'affermazione del ruolo delle Regioni

L'adozione di un approccio plurale alla sicurezza a seguito della riforma del Titolo V ha determinato la necessità di perimetrare le attribuzioni dello Stato e delle Regioni. La competenza esclusiva statale (art. 117 c. 2, lett. h) Cost.) è individuata in riferimento alla materia dell'«ordine pubblico e sicurezza ad esclusione della polizia amministrativa locale» che costituisce elemento di richiamo ad una concezione tradizionale della sicurezza che assegna allo Stato il compito di adottare tutte le misure preventive e repressive che perseguano la finalità della tutela di un bene definito attraverso il richiamo ai valori dell'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale¹⁷. La giurisprudenza costituzionale ha, anzitutto, chiarito la necessità di includere nella materia gli strumenti e gli interventi relativi alla prevenzione e repressione criminale¹⁸ e, in seguito, ha sostenuto una concezione dei poteri statali inclusiva di generali funzioni di salvaguardia e prevenzione di beni ritenuti di interesse fondamentale¹⁹. L'individuazione dei poteri regionali e locali nella materia in senso 'lato' è avvenuta, anzitutto, per distinzione: sono possibili interventi in riferimento ai versanti della sicurezza non riconducibili alla tematica dell'«ordine pubblico e sicurezza» assegnata al potere esclusivo statale.

La divisione generale appena menzionata ha, tuttavia, avuto necessità di essere puntualizzata attraverso l'azione della giurisprudenza costituzionale che ha individuato alcuni elementi, quali limiti alle azioni dello Stato e delle autonomie. In primo luogo, gli interventi normativi statali non possono ridefinire la distribuzione dei compiti di sicurezza tra i diversi livelli di governo anche nell'ambito delle competenze dello Stato, ad esempio attribuendo al sindaco compiti rientranti nel perimetro riservato della prevenzione dei reati e del mantenimento dell'ordine pubblico²⁰. Su opposto versante, le azioni delle Regioni che presentino elementi di ingerenza nella dimensione della sicurezza in senso 'stretto' (anche a disciplina di alcune forme di coordinamento incentivate dall'attuale quadro costituzionale) devono trovare fondamento in leggi dello Stato o in accordi tra gli enti interessati che le consentano, essendo ritenuta contraria al dettato costituzionale una disciplina unilaterale ed autoritativa della Regione che non trovi fondamento in un'iniziativa statale²¹.

Di interesse ancora maggiore per la ridefinizione delle competenze in materia di sicurezza, sono stati gli interventi della Corte che hanno chiarito, in secondo luogo, le possibilità delle Regioni di intervenire nella materia – intesa in senso 'lato' – quale effetto o finalità delle azioni negli ambiti di competenza ad esse attribuite. Questo è avvenuto, anzitutto, in riferimento alle azioni di c.d. sicurezza sociale e, in particolare, alle politiche di contrasto del disagio sociale, considerate riconducibili all'alveo delle competenze regionali anche quando si pongano come obiettivo o abbiano quale principale ricaduta il miglioramento dei contesti sociali in ottica di

¹⁷ Si v. art. 159, c. 2, decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998.

¹⁸ Corte costituzionale, sentenza del 10 luglio 2002, n. 407.

¹⁹ Corte costituzionale, sentenza del 7 marzo 2008, n. 51; Corte costituzionale, sentenza del 30 gennaio 2009, n. 18; Corte costituzionale, sentenza 25 gennaio 2010, n. 21.

²⁰ Corte costituzionale, sentenza del 1° luglio 2009, n. 196.

²¹ Corte costituzionale, sentenza del 7 maggio 2004, n. 134.

sicurezza²². Attraverso tale interpretazione è, quindi, possibile individuare nel settore delle politiche sociali ampi spazi di intervento dell'ente regionale in materia di sicurezza pubblica non invasivi delle competenze statali e regolabili con un elevato grado di autonomia²³. Anche il settore delle politiche culturali ha costituito uno strumento di intervento adottato dalle Regioni per azioni ricadenti nell'ambito delle politiche di sicurezza latamente intese. Nella sentenza della Corte Costituzionale del 25 settembre 2018, n. 208 – nell'ambito di una vertenza avente come oggetto precipuo il contrasto a fenomeni di radicalizzazione – lo Stato ricorrente contestava alcune misure in ambito formativo e sociale implementate dal legislatore lombardo, ritenendole in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di sicurezza e ordine pubblico di cui all'art. 117, c. 2, lett. h) della Costituzione. La Corte ha quindi chiarito come gli obiettivi di promozione culturale, formazione ed educazione alla legalità perseguiti dalla Regione rientrassero pienamente nelle competenze della stessa e che queste costituissero il prisma attraverso il quale inquadrare anche le singole misure che ne hanno composto il programma. Dalle finalità di promozione culturale è quindi dedotta la materia di afferenza delle azioni, le quali non rientrano nel perimetro dell'ordine pubblico e sicurezza, riservato invece alla competenza statale.

La sentenza da ultimo citata consente di ricostruire l'equilibrio individuato dalla giurisprudenza della Corte tra gli spazi di intervento di cui le Regioni dispongono nella materia di sicurezza, intesa in senso 'lato', e le competenze esclusive assegnate allo Stato. Negli anni, difatti, la perimetrazione delle materie compiuta dalla Corte ha gradatamente individuato un'area di competenza delle Regioni in cui le azioni in positivo di queste possono interessare anche il nucleo forte della sicurezza in senso 'stretto': è possibile disciplinare, ad esempio, attività connesse al contrasto di fenomeni criminali se queste sono riconducibili a materie o funzioni di spettanza regionale, ovvero a interessi di rilievo regionale quali la promozione della legalità e, più in generale, la diffusione di valori di civiltà e pacifica convivenza²⁴. Nell'adozione di politiche riconducibili alla dimensione lata della sicurezza, le Regioni devono valutare, principalmente, tre elementi affinché le misure non siano considerate invasive del perimetro delle competenze statali. Anzitutto, lo scopo delle azioni intraprese deve, complessivamente, ricadere nelle materie o costituire risposta a interessi di rilievo regionale. In secondo luogo, gli strumenti non devono costituire *ex se* un mezzo per attuare una politica criminale in senso stretto. Infine, non devono generare interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati²⁵. Si tratta di una competenza assai ampia, che include la possibilità di intervenire anche in riferimento ad iniziative riconducibili a meri interessi regionali, quali la formazione della polizia locale (a condizione di non dilatarne le funzioni tipiche), e che andrebbe esercitata alla luce del principio di leale collaborazione: le caratteristiche della materia, secondo quanto emerge dallo stesso riferimento ad essa contenuto nel terzo comma dell'art. 118 Cost. - «La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117 [...]» - la rendono, difatti, terreno privilegiato per lo sviluppo

²² Corte costituzionale, sentenza del 7 marzo 2008, n. 50.

²³ Corte cost., sent. 196/2009; sentenza del 24 giugno 2010, n. 226.

²⁴ Corte costituzionale, sentenza del 23 febbraio 2012, n. 35.

²⁵ Corte cost., sent. 35/2012; sent. 325/2011; sentenza del 13 marzo 2001, n. 55.

della regolazione attraverso forme di coordinamento e accordo tra gli enti interessati in cui la creazione di strumenti di interazione tra i singoli livelli nei limiti precedentemente indicati è considerata in maniera particolarmente favorevole e costituisce, in parte, elemento necessario all'esercizio delle rispettive funzioni²⁶.

2.3 La transizione verso la sicurezza "integrata"

La ricostruzione delle vicende delle politiche di sicurezza denota l'evoluzione della materia verso forme di regolamentazione contraddistinte dal ruolo crescente di diversi attori, spingendo a sviluppare nuove prassi di collaborazione e intervento. Necessità di collaborazione e di integrazione tra politiche condotte da diversi livelli di governo che è stata determinata da due approcci convergenti, che hanno contribuito ad aumentare il livello di sovrapposizione e intersezione nella materia. Tale tendenza è stata, anzitutto, determinata da un'interpretazione della Corte della competenza statale che ha ampliato gli ambiti di intervento dello Stato, rispetto alla originaria visione che li collegava principalmente alla prevenzione dei reati²⁷. L'indirizzo giurisprudenziale che si è andato affermando negli arresti più recenti ha connesso i poteri statali al più generale interesse a garantire l'incolumità delle persone, peraltro configurando la competenza con caratteristiche tali da consentire un intervento dello Stato, di fatto, in ogni settore di competenza legislativa regionale relativa a settori potenzialmente esposti a rischi²⁸. L'interpretazione avvicina la competenza statale in materia di sicurezza 'in senso stretto' agli approcci offerti dalla Corte in riferimento alle materie c.d. trasversali²⁹ e, sul piano della prassi applicativa, obbliga gli enti interessati ad intervenire – anche in maniera soltanto tangente alla materia della tutela dell'incolumità personale – in tali ambiti, attraverso strumenti di accordo tra enti che sono divenuti l'elemento più rappresentativo delle recenti stagioni di regolamentazione della materia.

²⁶ Si v. ad es. Corte costituzionale, sentenza 8 marzo 2006, n. 105.

²⁷ La materia conferita alla legislazione esclusiva statale, definita attraverso l'espressione «ordine pubblico e sicurezza», risultava originariamente perimetrata in relazione alle funzioni necessarie a tutelare l'integrità psico-fisica delle persone e gli altri beni fondamentali per l'esistenza stessa dell'ordinamento, si v. Corte costituzionale, sentenza del 17 marzo 2006, n. 105. Si trattava di una concezione ristretta della competenza statale da cui esulavano non solo le politiche di sicurezza in senso 'lato', ma anche le attività di formazione, ricerca e conoscenza connesse alla sicurezza in senso 'stretto' e, in maniera ancor più generale, le azioni non interferenti con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati, si v. Corte costituzionale, sentenza del 2 dicembre 2011, n. 325.

²⁸ Si v. Corte costituzionale, sentenza del 28 gennaio 2010, n. 21.

²⁹ Nella stessa direzione, si v. T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della "sicurezza"*, in *Le Regioni*, 5, 2010, 1118-1126. Si utilizza tale termine ad indicare ipotesi in cui la qualificazione delle competenze ha natura primariamente finalistica e non di delimitazione di un ambito materiale [G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2004, 479-492], ovvero la trasversalità della competenza discende dall'impossibilità di delimitare la materia statale o quella regionale in ambiti separati [G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 786; A. ANZON, *poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, 203]; si v., *ex pluris*, A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 15 ss. e 22; S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, 163. Parla di concezione "onnivora" della sicurezza, quale elemento simbolicamente introdotto in settori sempre più ampi, ad es., T.F. GIUPPONI, *Introduzione*, in G.G. NOBILI – T.F. GIUPPONI – E. RICIFARI – N. GALLO (a cura di) *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, FrancoAngeli, 2019, 9-11.

Inoltre, nell'ambito della sicurezza in senso 'lato', la caratteristica principale emersa a seguito della riforma del Titolo V può essere individuata in un esercizio dei margini di intervento concessi alle Regioni per il perseguimento di obiettivi e con la scelta di metodi assai difforni, in particolare con riguardo alla maggiore o minore attenzione destinata agli aspetti di ordine pubblico o all'ampiezza del concetto di sicurezza integrata proposto (si pensi alla distanza tra la legge regionale Campania n. 12 del 18 dicembre 2003 e la legge regionale Toscana n. 38 del 27 agosto 2001)³⁰. La stessa introduzione del concetto di una sicurezza integrata sul modello di altri Paesi³¹ e contraddistinta da iniziative che non riconducibili al perimetro dell'ordine e sicurezza pubblica³² si deve in Italia all'iniziativa della Regione Emilia-Romagna che, a partire dalla legge regionale n. 3 del 2 marzo 1999, ha sperimentato un modello che si è successivamente esteso ad altri sistemi regionali che hanno adottato strumenti legislativi in materia³³. La Toscana ha, ad esempio, proposto un modello che si pone l'obiettivo di coordinare contrasto alla criminalità e sicurezza delle persone, con lo sviluppo di misure di integrazione sociale e territoriale al fine di promuovere lo «sviluppo dell'ordinata e civile convivenza della comunità regionale». Le legislazioni regionali in materia sembrano, dunque, espandere il perimetro dei propri interventi, perseguendo l'obiettivo di superare il modello della sicurezza come ordine pubblico, configurando un insieme di azioni che valorizzino le dimensioni della sicurezza ideale ('garanzia dei principi e dei valori dell'ordinamento') e collettiva ('sicurezza di')³⁴.

3. Dimensioni della sicurezza e articolazione dei poteri tra i livelli di governo

L'evoluzione registrata nella domanda di sicurezza e la derivata esigenza di una transizione verso un approccio plurale costituiscono elementi comuni a diversi Paesi, in cui si rinvencono un'espansione della materia e una maggiore integrazione tra livelli che hanno spinto ad una

³⁰ La legge regionale campana è, difatti, concentrata sulla regolazione della polizia amministrativa regionale e locale, come chiarito nel primo articolo che ne definisce l'oggetto e anticipa struttura e contenuti del seguente articolato: "La presente legge detta norme concernenti: a) l'integrazione e l'attuazione delle norme vigenti in materia di polizia locale; b) la promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio della Regione, anche incentivando le forme di collaborazione tra la polizia locale e le forze di polizia dello Stato; c) la disciplina relativa alle funzioni della polizia amministrativa per i compiti esercitati dalla Regione e dagli enti locali; d) la formazione degli addetti alla polizia locale anche per l'attuazione delle politiche di sicurezza e di nuove professionalità.". Nella legge regionale della Toscana n. 38 del 2001, la regolazione delle forze di polizia costituisce solo una parte di interventi che invece si intendono da adottare anche nei settori "della sicurezza sociale, dell'educazione alla legalità, del diritto allo studio, della formazione professionale, del collocamento al lavoro, della riqualificazione urbana, dell'edilizia residenziale pubblica" (art. 1 c. 2), sviluppati anche attraverso strumenti di collaborazione istituzionale (art. 2) assistenza e aiuto alle vittime di reati (art. 4) e finanziamento di interventi degli enti locali (art. 6). Approccio integrato alle politiche di sicurezza che è stato, peraltro, rafforzato nella recente legge regionale Toscana n. 11 del 2020 che ha sostituito il provvedimento da ultimo menzionato nella regolazione della materia.

³¹ Originariamente ispirati al modello dell'approccio multisettoriale inglese, si v. N. TILLEY, *Crime Prevention and the Safer Cities Story*, in *The Howard Journal of Criminal Justice*, n. 1. 1993, 43-45.

³² Si v. A. MUSUMECI, *Sicurezza e ordinamento regionale: una analisi comparata della legislazione regionale*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Rimini, Maggioli, 2010, 113; F. BATTISTELLI – L.F. LUCIANETTI, *La sicurezza urbana tra politics e policy*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., p. 82; B. FRATTASI, *Sicurezza urbana: quadro normativo, attori, risorse, strumenti e forme dell'azione centrale e locale e dell'integrazione tra competenze e azioni*, in B. FRATTASI – M. RICCI – S. SANTANGELO (a cura di), *Costruire la sicurezza delle città*, Roma, Carocci, 2011, 60.

³³ M. CALARESU, *La politica di sicurezza urbana*, in R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, 2013, 61.

³⁴ T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in S. VIDA (a cura di), *Diritti umani. Teorie, analisi, applicazioni*, Bologna, Bononia University Press 2008.

riorganizzazione degli assetti e degli strumenti di organizzazione e indirizzo³⁵. I percorsi di ridisegno istituzionale hanno fronteggiato la difficoltà di combinare strutture organizzative e riparti di competenza tradizionali, con l'esigenza di maggiori e più efficaci strumenti di coordinamento interistituzionale. I decisori centrali, in risposta a tali necessità, hanno promosso la creazione di nuove strutture basate su principi efficientistici, mentre gli enti locali si sono contraddistinti per la difesa delle loro competenze, anche in chiave oppositiva alle tendenze accentratrici³⁶. La problematica principale emersa in tale transizione è, quindi, individuabile nelle difficoltà, riscontrate in sistemi istituzionali anche di tipo profondamente diverso, di contemperare l'ampio livello di delega agli enti locali con le necessità di intervento dei livelli di governo superiori. Difficoltà che sono emerse con forza ancora maggiore nei settori in cui gli interessi coinvolti richiedono una regolamentazione della materia più ampia della dimensione locale, come nella risposta a situazioni emergenziali³⁷ o nella creazione di strumenti di programmazione e regolamentazione urbana necessari all'implementazione di politiche di sicurezza in senso 'lato'³⁸.

Il tema del coinvolgimento delle autonomie nella gestione della sicurezza, intesa in senso 'lato', è sensibilmente influenzato dalla struttura istituzionale del singolo Paese: emblematica è, ad esempio, l'influenza esercitata dalla forma fortemente decentrata e unitaria in due Stati che pure presentano profonde similarità quanto a fattori extra-ordinamentali, quali Belgio e Olanda. Il sistema belga vive una tensione istituzionale nel governo della materia che vede affidata al governo centrale le funzioni di giustizia penale e risposta al crimine, mentre gli altri problemi e strumenti di sicurezza urbana rientrano prevalentemente nell'ambito delle politiche sociali regionali e comunitarie³⁹. L'implementazione delle politiche ricade, infine sulle autorità municipali⁴⁰ che assumono, *de facto*, un compito di mediazione degli input che i livelli superiori di governo trasmettono nella materia attraverso i rispettivi indirizzi politici. Si è rivelata costante la divaricazione negli obiettivi di sicurezza considerati prioritari dagli attori, con il governo centrale che ha focalizzato i suoi investimenti e la propria agenda politica sul ruolo delle forze dell'ordine nella repressione criminale e i governi regionali che hanno adottato azioni riconducibili alla dimensione 'lata' della sicurezza, incentrati sulla risoluzione di problemi sociali, quali la discriminazione, la disoccupazione e sul miglioramento delle condizioni di vita e della coesione sociale nelle città⁴¹. Anche nel contesto belga, quindi, sono state le Regioni il motore dell'integrazione tra le politiche nella materia: il miglioramento della qualità della vita dei cittadini, realizzato attraverso interventi volti a migliorare gli ambienti in cui questa si esprime, ha costituito

³⁵ R.T. NEWKIRK, *The Increasing Cost of Disasters in Developed Countries: A Challenge to Local Planning and Government*, in *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 9, 2001.

³⁶ C. LEUPRECHT, *Public Safety in Federal Systems: A Primer*, in *L'Europe en formation*, n. 363, 2012, 420-421.

³⁷ P. EISINGER, *Imperfect Federalism: The Intergovernmental Partnership for Homeland Security*, in *Public Administration Review*, vol. 66, 2006.

³⁸ M. BRITTON, *A New Emergency Management for the Millennium?*, in *Australian Journal of Emergency Management*, 2001.

³⁹ E. DEVROE, *Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands*, in *European Journal of Criminology*, vol. 3, n. 10, 2013, 315-318.

⁴⁰ E. DEVROE – P. PONSAERS, *On how a failing government creates an intrusive police force*, in E. DEVROE – P. PONSAERS – L. GUNTHER MOOR – J. GREENE – L. SKINNS – L. BISSCHOP – A. VERHAGE – M. BACON, *Cabiers Politiestudies. Tides and currents in police theories*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, Jg., n. 25, 2012.

⁴¹ *Ibidem*.

lo strumento principale delle azioni in materia di sicurezza condotte da tali enti. In questo contesto di divaricazione di finalità e metodi, il ruolo delle autonomie locali è divenuto primariamente quello di implementare un pragmatico bilanciamento tra le preferenze manifestate dagli altri livelli di governo e la propria agenda. Il sindaco – insieme al *public prosecutor* – svolge un ruolo centrale nei consigli per la sicurezza locale ed è il soggetto cui la polizia locale deve sottoporre per approvazione il piano politico per la sicurezza, svolgendo quindi una funzione di raccordo tra la micro-politica situazionale riconducibile alla dimensione stretta e gli strumenti di integrazione delle azioni in diverse materie che contraddistinguono l'approccio 'lato'⁴². La divisione istituzionale dei poteri in materia di sicurezza pone problematiche assai inferiori nei Paesi Bassi – anche alla luce della natura unitaria del Paese⁴³ - dove lo Stato assume un ruolo di iniziativa nelle politiche in entrambe le dimensioni, potendo ricorrere sia alla leva della repressione criminale, che a quella delle politiche sociali. Tuttavia, le maglie della sicurezza integrata definite dall'amministrazione nazionale sono tali da consentire alle autorità municipali – pur con un vertice di nomina governativa – di sviluppare un'agenda locale delle politiche in materia con notevoli margini di discrezione. In particolare, negli anni più recenti la tendenza da queste assunta è stata quella di una marcata accentuazione del settore della repressione criminale e del controllo degli spazi pubblici, finalizzandolo al mantenimento dell'ordine pubblico⁴⁴. La differenziazione politica tra gli atteggiamenti assunti dalle municipalità è, ad esempio, testimoniata dall'accento marcatamente punitivo assunto dalle misure adottate a Rotterdam e dall'accento sulla prevenzione attraverso interventi di politiche sociale e, in generale, dall'approccio liberale seguito da Amsterdam⁴⁵.

Un secondo problema, riscontrabile principalmente nei Paesi che adottano forme ampie di decentramento è costituito dal riparto dei compiti nella materia della sicurezza, che coinvolge anche settori riconducibili alla dimensione 'stretta' della stessa. È possibile, anzitutto, cogliere una differenziazione nelle risposte tra i sistemi – tipicamente le federazioni 'classiche', Stati Uniti, Svizzera, Canada, Australia e Germania – in cui il livello di governo locale è regolato principalmente dai livelli statali e quelli – ad esempio Sud Africa o Brasile – in cui gli enti locali godono di una tutela costituzionale forte e sono disciplinati dalla legge federale⁴⁶. Nel primo caso, difatti, si instaura una coordinazione forte tra il livello federale e quello statale – tipico è il caso del coordinamento strutturato del Canada⁴⁷ - mentre assai debole è la capacità di costruire strumenti di cooperazione tra gli enti locali e la federazione. Si amplia, in particolare, la differenza

⁴² Come vedremo, in Belgio come in altri casi comparati si prevede in termini obbligatori una pianificazione locale della sicurezza che vede il coinvolgimento delle forze dell'ordine, dell'autorità giudiziaria e delle istituzioni politiche per combinare approcci securitari e di sicurezza in senso 'lato', intorno a un documento programmatico quadriennale, si v. E. DEVROE, *Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands*, cit.

⁴³ Si v. P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi e autonomie*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 894-950; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, 431-475; S. BARTOLE, *Internal Ordering in the Unitary State*, in M. ROSENFELD – A. SAJÓ (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 609-627.

⁴⁴ Si v. R. VAN SWAANINGEN, *Public safety and the management of fear*, in *Theoretical Criminology* vol. 9, n. 3, 2005.

⁴⁵ E. DEVROE, *Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands*, cit., 318-320.

⁴⁶ In tale direzione si v., P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2007.

⁴⁷ Si v. T. HATALEY – C. LEUPRECHT, *Canada*, in C. LEUPRECHT – M. KÖLLING – T. HATALEY (a cura di), *Public Security in Federal Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 2019, 60-66, 69-73 (in particolare sugli strumenti di coordinamento sviluppati per contemperare asimmetria, decentralizzazione e differenti priorità).

negli obiettivi di sicurezza perseguiti tra i livelli locali e il livello federale, con i primi particolarmente concentrati su strumenti di sicurezza situazionale e *public safety* e il secondo che vorrebbe invece delegare a questi compiti di investigazione e *security*⁴⁸. Il sistema canadese, ad esempio, si basa su una divisione ambigua della materia sicurezza tra gli articoli 91 e 92 del *British North America Act*⁴⁹, con l'assegnazione al primo delle competenze in materia di diritto penale, gestione delle emergenze, sicurezza nazionale politiche di contrasto alla criminalità, mentre alle province sono delegate le materie di sicurezza locale. La risoluzione di tale ambiguità avviene primariamente attraverso lo sviluppo di meccanismi di risoluzione intergovernativa per l'individuazione del soggetto responsabile finanziariamente ed esecutivamente dei singoli aspetti⁵⁰.

In particolare, tali sistemi presentano una complessa regolazione dei rapporti e delle funzioni assegnate a diverse forze di polizia, dipendenti da soggetti istituzionali diversi. L'equilibrio tra le esigenze di accentramento e la tutela dei valori delle comunità locali è individuato, nei sistemi a struttura federale, attraverso due modelli: l'uno contraddistinto dalla divisione dei compiti tra diverse forze di polizia operanti nel medesimo territorio, l'altro caratterizzato da ridotti compiti delle forze di sicurezza centrali e dall'utilizzo della polizia locale anche per l'applicazione delle leggi federali. Il primo modello, tipico del Canada e dell'Australia, è contraddistinto dalla creazione di forze di polizia federale con il compito specifico di assicurare l'implementazione e la tutela delle leggi federali, cui si accompagnano forze di polizia locale con compiti di applicazione delle leggi del livello di decentramento e della federazione. In particolare, il sistema canadese si caratterizza per la presenza di una doppia asimmetria, sia nell'organizzazione delle forze federali, sia nelle priorità, nell'organizzazione e nel riparto dei compiti tra le singole forze di polizia provinciali e nelle relazioni con quelle federali⁵¹. Nel secondo modello gran parte dei poteri legislativi sono attribuiti al livello federale, ma gli apparati burocratici e il compito di applicare le politiche sono prevalentemente allocati al livello degli enti territoriali federati. La Germania, che ne costituisce il caso tipico, è contraddistinta dal ruolo assai limitato delle forze di sicurezza federali – *Bundespolizei* e *Bundeskriminalamt* –, che si occupano principalmente di crimini federali, immigrazione, tutela delle frontiere e antiterrorismo. L'applicazione della normativa federale negli altri settori, in un'applicazione del 'federalismo amministrativo' tipico del modello tedesco, è delegata alle forze di polizia delle autonomie territoriali (artt. 73 e 30 della Legge fondamentale del 1949)⁵².

⁴⁸ P. EISINGER, *Imperfect Federalism: The Intergovernmental Partnership for Homeland Security*, in *Public Administration Review*, vol. 66, 2006; D. THACHER, *The Local Role in Homeland Security*, in *Law & Society Review*, vol. 39, n. 3, 2005.

⁴⁹ Si v. FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES, *Towards Equity and Efficiency in Policing: A Report on Policing, Roles, Responsibilities and Resources in Canada*, Ottawa, Federation of Canadian Municipalities, 2008, 5.

⁵⁰ In tale direzione, si v. HATALEY – C. LEUPRECHT, *Canada*, in C. LEUPRECHT – M. KÖLLING – T. HATALEY (a cura di), *Public Security in Federal Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 2019, 55-56.

⁵¹ Per una ricostruzione dello sviluppo storico delle forze di polizia canadesi, si v. HATALEY – C. LEUPRECHT, *Canada*, cit., 56-69.

⁵² Si v. K. STÜWE, *Germany*, in C. LEUPRECHT – M. KÖLLING – T. HATALEY (a cura di), *Public Security in Federal Politics*, cit., 78-99.

4. Il coordinamento interistituzionale: un panorama comparato

L'articolazione delle politiche di sicurezza tra i diversi livelli di governo assume, quindi, caratteristiche segnatamente differenti in relazione al livello di decentramento nella materia e agli obiettivi perseguiti nello specifico settore. Emerge, quale elemento comune all'evoluzione delle politiche di sicurezza nella loro dimensione plurale, la necessità di sviluppare strutture che consentano di armonizzare le azioni dei diversi livelli di governo. Gli esempi tedesco, francese e spagnolo sono utili a sottolineare come, pure in presenza di sistemi istituzionali segnatamente differenti, la trasversalità della materia richieda lo sviluppo di strutture e strumenti di coordinamento tra istituzioni e – in alcuni casi – forze di sicurezza, dipendenti da soggetti differenti.

Il sistema tedesco si contraddistingue per l'assenza di una distinzione tra le dimensioni della 'security' e della 'safety', a partire dalla mancata presenza di una definizione o citazione della pubblica sicurezza (in entrambi i significati) nella Costituzione federale. Il *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) ha, tuttavia, individuato la sicurezza quale obiettivo dello Stato, sottolineando in particolare la distinzione tra sicurezza 'dello Stato' e sicurezza 'dei cittadini', garantita dallo Stato⁵³. La materia ricade, quindi, primariamente nelle competenze residuali conferite ai *Länder* sulla base degli articoli 30 e 70 della Costituzione federale, rafforzate dalle indicazioni contenute nel *Poizeibrief* del 14 Aprile 1949 inviata dai governatori militari alleati al Presidente del Consiglio Parlamentare della Repubblica Federale Tedesca (*Parlamentarischer Rat*) che presenta forti tutele dell'autonomia delle forze di polizia statali. I poteri federali si fondano su alcuni compiti e standard individuati dal *Poizeibrief*⁵⁴ e sulla competenza esclusiva conferita dall'art. 73 c. 10 della Costituzione federale in materia di cooperazione tra Federazione e *Länder* sulle indagini penali e sui compiti di protezione dell'ordinamento⁵⁵. Nonostante i collegamenti stretti caratteristici del federalismo cooperativo tedesco, l'assenza di indicazioni nel testo costituzionale ha contribuito all'affermazione di strumenti di coordinamento e cooperazione nella materia della sicurezza fondati su pratiche convenzionali in cui ha svolto un ruolo centrale la Conferenza dei Ministri dell'Interno⁵⁶. L'organo ha natura informale e persegue l'obiettivo di assicurare la collaborazione tra i Ministri dell'Interno dei *Länder* e il Ministro federale quale invitato: si realizza un coordinamento politico, tramite un organo a riunione occasionale (due volte su base annua) e contraddistinto da meccanismi consensualistici. Questo è, tuttavia, affiancato da gruppi di lavoro composti da personale amministrativo che implementano un confronto costante sulle principali tematiche e risolvono le eventuali controversie in una fase antecedente la riunione plenaria⁵⁷. Il sistema tedesco risulta, quindi, contraddistinto da una prassi negoziale e cooperativa che riguarda primariamente le politiche di sicurezza in senso 'stretto' e che si realizza primariamente attraverso

⁵³ Si v. BVerfGE sentenza del 1° agosto 1978, Band n. 49, 2 BvR 1013/77, 2 BvR 1019/77, 2 BvR 1034/77, 56.

⁵⁴ Come recepiti e modificati dall'art. 75 comma 5 della Costituzione Federale.

⁵⁵ K. STÜWE, *Germany*, in C. LEUPRECHT – M. KÖLLING – T. HATALEY (a cura di), *Public Security in Federal Polities*, cit., 83-86.

⁵⁶ "Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder", abbreviata in "Innenministerkonferenz".

⁵⁷ Si v. N. PÜTTER, *Föderalismus und Innere Sicherheit*, in H.-J. LANGE (a cura di), *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen, Leske Budrin, 2000, 279-283.

un confronto tra i soggetti responsabili negli esecutivi di tale ambito. La possibilità di influenzare tale coordinamento da parte delle assemblee legislative (federale e statali), anche per direzionare le decisioni in linea con le politiche assunte nei rispettivi settori di competenza, è determinata primariamente dalla capacità di influenzare le posizioni assunte dai rispettivi Ministri dell'Interno in tale sede.

Il processo di decentramento nella materia di pubblica sicurezza si è sviluppato in Spagna come elemento di composizione del modello *autonómico* proposto dalla Costituzione del 1978. Alla competenza generale in materia di sicurezza pubblica attribuita allo Stato⁵⁸ si affianca la predisposizione di una cornice legislativa volta a definire il quadro in cui si andranno a collocare le competenze delle autonomie e in particolare delle forze di polizia locale, regolato anzitutto dalla *Ley Organica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, n. 2 del 13 marzo 1986 (LOFCS). Il modello del riparto di competenza spagnolo risulta contraddistinto da un alto grado di complessità proprio per la difficile articolazione di tale ultimo elemento⁵⁹, come testimoniato dalla necessità del Tribunale Costituzionale spagnolo di intervenire per evitare che la regolamentazione dei compiti affidati alle forze di polizia costituisca uno strumento di attrazione delle competenze, configurando un ambito materiale della *seguridad pública* che si estende oltre i compiti a queste affidati⁶⁰. La definizione del perimetro giurisprudenziale rende possibile per le Comunità Autonome conferire ai corpi di polizia locale dalle stesse istituite, soltanto i compiti previamente individuati dall'articolo 148 della Costituzione Spagnola o rientranti nelle competenze del livello di decentramento. La proliferazione dei corpi di sicurezza e l'articolazione delle politiche tra Stato e autonomie delinea un sistema di raccordi fortemente incentrato sul confronto e sull'armonizzazione delle politiche riconducibili alla sicurezza in senso 'stretto'. Il coordinamento interistituzionale è, anzitutto, garantito dal *Consejo de Política de Seguridad* cui sono attribuiti – articolo 48 della LOFCS – compiti di valutazione, predisposizione e approvazione dei piani di coordinamento tra le azioni in materia di sicurezza e delle direttive e raccomandazioni a carattere generale, cui si affiancano compiti di informazione e sulle attività compiute dalle singole Comunità Autonome. Alla struttura di coordinamento politico Stato-Autonomie, si affiancano degli strumenti di coordinamento specifico delle forze di polizia – quale la *Junta de Seguridad* – declinate anche a livello locale, attraverso le *Juntas Locales de Seguridad*, cui spettano compiti di coordinamento tra gli enti municipali, le forze di polizia regionali e statali e le altre Amministrazioni pubbliche. Nei comuni in cui non esiste un corpo di polizia locale, risulta possibile l'istituzione di una *Comisión Local de Seguridad*. I livelli di coordinamento locale sono accomunati dai compiti di studio e analisi della situazione di sicurezza nel municipio, dai compiti

⁵⁸ Artt. 149 e 104 della Costituzione spagnola; si v. F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, in *Revista Española de Derecho Militar*, n. 73, 1999.

⁵⁹ L'elemento principale che contraddistingue l'assetto spagnolo è costituito, difatti, da un doppio livello di asimmetria: a quello generale riguardo competenze e livello di decentramento conferite alle singole autonomie, se ne affianca uno specifico all'evoluzione storica dei poteri in materia di sicurezza, la cui distribuzione non è avvenuta in maniera uniforme nel Paese, ma seguendo dinamiche specifiche e correlate a situazioni locali o emergenziali, si v. M. KÖLLING, *Spain*, in C. LEUPRECHT – M. KÖLLING – T. HATALEY (a cura di), *Public Security in Federal Politics*, 178-181.

⁶⁰ *Tribunal Constitucional de España*, sentenza del 13 dicembre 2001, n. 235; sentenza del 1° giugno 2000, n. 148.

di promozione di azioni volte a fronteggiare le esigenze rilevate e dal compito di elaborare dei piani locali della sicurezza, di cui sono anche tenuti a valutare applicazione e risultati⁶¹.

Mentre la pianificazione spagnola rimane incentrata su una dimensione di micro-politiche urbane, una traiettoria diversa nell'integrazione delle politiche per materia e tra livelli di governo è stata seguita nel sistema francese. La Francia si è, difatti, allontanata da un'impostazione delle politiche di sicurezza incentrata sul monopolio statale e su strumenti di prevenzione dei comportamenti criminosi nello spazio urbano, che era stata adottata negli anni settanta a seguito del rapporto Peyrefitte⁶² ed era contraddistinta da una marcata ideologia securitaria⁶³. La regolamentazione tramite strumenti contrattualistici ha contraddistinto l'esperienza delle politiche di sicurezza nelle fasi seguenti, oscillando tra maggiori o minori poteri delegati ai livelli locali di governo e concezioni di sicurezza più o meno ampie, presenti nei diversi strumenti adottati a partire dal 1985. In particolare, con il governo guidato da Jospin e nelle successive evoluzioni normative sono emersi quali centrali i Contratti Locali di sicurezza che hanno contribuito a ridefinire lo strumento dei Piani dipartimentali originariamente contraddistinto dalla preminenza del ruolo del Prefetto rispetto alle collettività territoriali⁶⁴. Attraverso questi strumenti, si sono affermate la centralità delle politiche destinate a garantire coesione sociale e qualità della vita urbana nella composizione delle politiche di sicurezza urbana e l'esigenza di individuare nel sindaco il ruolo di coordinatore delle politiche locali di sicurezza da attuarsi in maniera complementare al ruolo dello Stato. Le tendenze securitarie sono tornate centrali nell'agenda dei governi seguenti, si veda ad esempio la legge n. 267 del 14 marzo 2011, ma non hanno scalfito gli strumenti di cooperazione interistituzionale costruiti attraverso lo sviluppo delle prassi della programmazione e dei patti.

5. Gli strumenti di pianificazione della sicurezza integrata

La ricostruzione antecedente esemplifica l'utilizzo delle forme di coordinamento istituzionale con il compito primario di regolamentare l'integrazione verticale tra politiche securitarie in senso 'stretto' tra i livelli di governo. L'affermazione di strumenti di cooperazione nella materia intesa, invece, in senso 'lato' è realizzata, principalmente, da una seconda tipologia di strumenti che contraddistingue l'evoluzione dei sistemi istituzionali verso un approccio plurale alla sicurezza: l'adozione, anche quale obiettivo ed esito delle riunioni delle strutture di coordinamento, di forme di pianificazione della sicurezza. La programmazione prova a realizzare, attraverso forme negoziali e il coinvolgimento degli attori, un superamento degli approcci settoriali che contraddistinguono le attribuzioni delle competenze, specie ricorrendo a combinazioni di

⁶¹ R. GARCÍA MAHAMUT, *Seguridad pública y autonomía territorial. El modelo policial español*, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 2, 2001, 28-34.

⁶² A. PEYREFITTE – R. SCHMELCK – R. DUMOULIN, *Réponses à la violence : rapport à M. Le Président de la République*, Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, 1977.

⁶³ J.J. GLEIZAL, *L'Etat, les collectivités locales et la sécurité*, in *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, n. 16, secondo trimestre, 1994.

⁶⁴ T. LE GOFF, *Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain: réflexions sur l'action publique locale en matière de sécurité*, in *Politiques et management public*, vol. 20, n. 1, 2002.

incentivi e accordi. Il Portogallo, ad esempio, ha sperimentato un'evoluzione del concetto di sicurezza urbana assai recente: solo a partire dagli anni '90 e in particolare nell'ultimo ventennio, si è affermata una visione non limitata alla repressione criminale e comprensiva di elementi relativi alla qualità della vita urbana. Al di fuori dei contesti urbani di maggiori dimensioni – Lisbona e Porto – ha fatto fatica ad affermarsi il modello di gestione della sicurezza ordinaria e integrata che pure è stato elaborato nel dibattito politico ed accademico⁶⁵. Lo Stato centrale rimane l'attore principale delle strategie di sicurezza, con il livello locale che dipende fortemente dalle iniziative e dai finanziamenti provenienti da questi nell'elaborazione delle politiche locali. Tuttavia, su iniziativa del governo statale si è sviluppata la pratica di predisporre dei programmi integrati – inclusivi di diversi approcci e soggetti – di sicurezza attraverso contratti di sicurezza locale stipulati dalle municipalità e dagli altri livelli istituzionali coinvolti: elementi peculiari rispetto ad altri casi di regolazione tramite accordo sono la natura permanente e plurale degli interventi, l'attenzione a elementi di politiche e controllo sociale, l'individuazione di soggetti responsabili della diagnosi, del coordinamento e della valutazione delle politiche locali.

La Francia ha, invece, sperimentato e sviluppato in maniera diffusa modelli di pianificazione e, in generale, modalità di intervento che consentissero di prospettare una 'coproduzione' della sicurezza⁶⁶. Il sistema francese si fonda sullo sviluppo di luoghi multipli di collaborazione - *Conseils locaux et départementaux de sécurité et prévention de la délinquance* (CLSPD e CDP), *Comités départementaux de sécurité* (CDS), *Etats-majors de Sécurité* (EMDS), *Groupes locaux de traitement de la délinquance* (GLTD) - il cui obiettivo principale è la costruzione di strategie collettive di contrasto alle problematiche di sicurezza, formalmente racchiuse in contratti locali di sicurezza (CLS) e rimpiazzati, a partire dal 2007, con CLS rivisti alla luce di un *Contrat urbain de cohésion sociale* (CUCS) o con delle *Stratégies territoriale de sécurité et de prévention de la délinquance* (STSPD)⁶⁷.

Il processo di pianificazione ha inizio con l'elaborazione di una diagnostica locale di sicurezza (DLS)⁶⁸ a livello comunale o intercomunale, in cui sono individuate le problematiche di sicurezza riscontrate nel territorio di competenza. Spesso la DLS è elaborata tramite il ricorso a iniziative di ascolto della cittadinanza che finiscono per costituire un momento di valutazione complessiva delle azioni condotte dagli enti locali. Nel documento i soggetti cooperanti devono precisare quantitativamente e qualitativamente le caratteristiche locali dei fenomeni della delinquenza, con riguardo anche a natura, ampiezza, luoghi ed orari delle infrazioni, profilo degli autori e delle vittime, rilievo nel territorio interessato del sentimento di insicurezza. Inoltre, nei CLS e negli STSPD devono essere previsti degli indicatori di attività e di risultato che consentano la misurazione delle iniziative intraprese. Gli strumenti di pianificazione mirano ad inquadrare le azioni adottate dagli attori locali alla luce degli obiettivi di politica di sicurezza periodicamente

⁶⁵ A. RECASENS – C. CARDOSO – J. CASTRO – G.G. NOBILI, *Urban Security in southern Europe*, in *European Journal of Criminology*, vol. 3, n. 10, 2013, 371-372, 376-377.

⁶⁶ V. GAUTRON, *La coproduction locale de la sécurité en France : un partenariat interinstitutionnel déficient*, in *Champ pénal/Penal field [En ligne]*, Vol. VII, 2010.

⁶⁷ Si v. circolare NOR/INT9700174C del 28 ottobre 1997, sostituita dalla circolare NOR/INTK0600110C del 4 dicembre 2006, emanate nel contesto determinato dalla Loi d'Orientation et de Programmation relative à la Sécurité (LOPS) del 21 gennaio 1995 e s.m.i.

⁶⁸ E. CHALUMEAU, *L'évaluation des politiques de sécurité*, in J.-C. FROMENT – J.J. GLEIZAL – M. KALUSZYNSKI (a cura di), *Les Etats à l'épreuve de la sécurité*, Grenoble, Pug, 2003.

individuati a livello centrale e, soprattutto, nel contesto di strategie sovracomunali di sicurezza e prevenzione del crimine elaborate principalmente attraverso i CLSPD in composizione ristretta e con la guida della prefettura. La pianificazione locale costituisce, quindi, elemento di valutazione necessario per comprendere come nel contesto locale specifico possano essere adottate le politiche elaborate a livello superiore o, specie a partire dal 2012, costituire strumento per lo sviluppo di accordi sulla cooperazione tra le forze di polizia. La creazione di questi strumenti di coordinazione e pianificazione costituisce un obbligo preciso ricadente sui consigli municipali e individua quale principale responsabile delle politiche di sicurezza a livello locale, il sindaco⁶⁹. Difatti, tutti i Comuni con più di 10.000 abitanti e quelli sotto tale soglia in zone urbane sensibili, sono tenuti a creare un CLSPD presieduto dal sindaco e copresieduto dal prefetto e dal pubblico ministero. In tale contesto, le autorità sono tenute a sviluppare l'STSPD come strumento di individuazione delle priorità in termini di sicurezza dell'area e quadro complessivo delle azioni politiche locali in materia di sicurezza. Il documento strategico nazionale deve, a sua volta, inserirsi nel contesto del piano regionale e della strategia nazionale di sicurezza.

Il problema principale della pianificazione francese sembra individuabile nella difficoltà, per gli strumenti di raccolta dati sviluppati a livello comunale e intercomunale, di fornire una diagnosi efficace sulle esigenze di sicurezza dei territori interessati: le strutture, spesso dimensionalmente non adatte, sembrano fondarsi principalmente sullo scambio di informazioni sugli individui presenti nel contesto locale o sui comportamenti giudicati problematici negli spazi pubblici, piuttosto che su un approccio scientifico al problema sicurezza, con implicazioni di rilievo nell'intera elaborazione delle strategie che pure si colloca a valle⁷⁰.

La pianificazione britannica ha assunto, infine, caratteristiche peculiari di differenziazione tra le diverse forme di decentramento politico e amministrativo che ne contraddistinguono l'ordinamento. Il *Crime and Disorder Act* del 1998 ha introdotto all'art. 5, seppur sotto un'altra denominazione, le prime forme di *Community Safety Partnerships* (CSP) nel Regno Unito. Obiettivo era la creazione di uno strumento che consentisse una cooperazione degli enti locali e di altre organizzazioni pubbliche nell'elaborazione di strategie e nell'implementazione di politiche e azioni per quanto riguardava il crimine e il disordine nelle aree di rispettiva competenza. Se l'intento originario era quello di provvedere all'adozione di una CSP per ognuno degli enti locali, la prassi si è sviluppata in un'altra direzione, provvedendo alla predisposizione ed emanazione di strumenti con livelli di integrazione sia tra enti locali, sia con strutture dipartimentali nazionali. Partecipano alla predisposizione dei CSP le forze di polizia, le autorità locali, rappresentanti dei servizi di protezione civile e vigili del fuoco, autorità sanitarie e responsabili dei soggetti sotto sorveglianza. Le caratteristiche dei CSP hanno contribuito a renderli crescentemente differenziati, coprendo con il più piccolo poco più di 2.000 abitanti e con il più grande, oltre un milione. Uno dei pregi dello strumento è costituito proprio dalla flessibilità che ne ha consentito l'adeguamento a enti assai differenti, attraverso soluzioni istituzionali differenti: è possibile rinvenire CSP a livello di Distretto o di Contea, che costituiscono strumenti di pianificazione sovracomunale. A essi si

⁶⁹ Loi n. 297 del 5 marzo 2007.

⁷⁰ C. LAZERGES, *Méthodes et instruments utilisés par les organismes de prévention de la délinquance en France*, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n. 3, 1992.

accompagnano CSP unici di città o metropolitani per le realtà che adottano invece una pianificazione maggiormente incentrata sulle esigenze dell'ente locale, specie avendo riguardo a dimensioni e natura degli enti⁷¹.

I compiti dei CSP ripercorrono per intero un ciclo di pianificazione, attuazione e valutazione della sicurezza nei rispettivi territori. Tali attività richiedono l'individuazione di un gruppo strategico di direzione dei lavori della collaborazione che conduca le attività di consultazione e diffusione delle informazioni nella comunità e di analisi dei dati per l'individuazione delle priorità a cadenza annuale. La ricostruzione è contenuta in una relazione strategica che individua, ogni 12 mesi, le priorità delle azioni della collaborazione nel successivo anno e che costituisce la base per l'elaborazione del piano della *partnership*. Quest'ultimo contiene l'indicazione delle priorità e delle azioni da compiersi nei successivi tre anni, con possibilità di aggiornamento delle priorità e dei risultati raggiunti – anche sulla base degli esiti del monitoraggio dei progressi – a cadenza annuale. La flessibilità dello strumento ne ha consentito anche l'estensione dei compiti, con particolare riguardo allo sviluppo di forme di contrasti a comportamenti antisociali, attività di contrasto agli abusi domestici e riduzione dei fenomeni di recidiva⁷².

6. Prospettive e conclusioni

La tendenza recente delle politiche di sicurezza è contraddistinta dall'affermazione di modelli 'integrati' sul versante delle politiche e dei soggetti attori. Emerge, quindi, l'idea che le politiche di sicurezza, da un lato, non siano più esclusivamente quelle della prevenzione e contrasto della criminalità e, dall'altro lato, che il conseguimento delle finalità in tali ambiti sia determinato dalla capacità di costruire, attraverso strumenti di partecipazione degli altri livelli di governo e di soggetti privati, politiche ad ampio spettro, esondanti il perimetro dei compiti tradizionalmente affidati alle forze di polizia.

Il discorso svolto nei paragrafi precedenti ha messo in luce due ordini di questioni che avvicinano l'Italia – o per meglio dire la 'Repubblica delle autonomie' delineata dalle riforme costituzionali del 2001 – a diversi altri ordinamenti: la centralità delle politiche integrate della sicurezza e la necessità di raccordi e strumenti concertativi fra i vari livelli di governo. L'operare congiunto di queste due esigenze provoca reazioni di diverso segno: mentre i decisori centrali (governi e parlamenti federali) si preoccupano soprattutto dell'efficacia delle misure volte a soddisfare la 'domanda di sicurezza', eventualmente privilegiando la dimensione dell'effettività rispetto a quella del pedissequo rispetto del riparto di competenze, i governi regionali e locali tendono invece a insistere proprio sul rispetto del riparto di competenze⁷³.

L'integrazione registrata nelle politiche di sicurezza assume una doppia veste, verticale (tra livelli di governo operanti in similari settori) e materiale (tra differenti politiche con ricadute sulla

⁷¹ LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION, *Community safety partnerships*, 2012.

⁷² D. HARKIN, *Community safety partnerships: the limits and possibilities of 'policing with the community'*, in *Crime prevention and community safety*, vol. 20, n. 2, 2018; A. CRAWFORD – K. EVANS, *Crime prevention and community safety*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

⁷³ C. LEUPRECHT, *Public Safety in Federal Systems: A Primer*, in *L'Europe en formation*, n. 363, 2012, 425-427.

materia della sicurezza), dipendente in parte anche dalle caratteristiche del riparto di competenze nell'ordinamento del singolo Stato. I sistemi che presentano forme di decentramento più ampie si segnalano per la necessità di definire luoghi di coordinamento istituzionale, in modo da assicurare la collaborazione tra azioni condotte dai diversi livelli di governo – e spesso forze di polizia –, specie nelle politiche di sicurezza in senso ‘stretto’. Esigenza che si manifesta in misura minore negli Stati che presentano una forma maggiormente accentrata. Invece, l'integrazione tra materie costituisce la principale tematica dell'implementazione di politiche di sicurezza in senso ‘lato’. Questa avviene, negli Stati che hanno adottato in maniera più decisa tale approccio, primariamente attraverso la creazione di strumenti di pianificazione delle diverse politiche, adottate da livelli locali e sovraordinati, che compongono il quadro della sicurezza latamente intesa.

Un problema distinto e comune ai vari sistemi è, infine, quello del livello di governo che è più attrezzato per attivarsi qualora si presentino rischi e minacce per la sicurezza pubblica. Se l'approccio classico – che non è privo di rilievo, evidentemente, neppure per il caso italiano – valorizza il principio di sussidiarietà e l'azione del livello di governo più prossimo al manifestarsi di un determinato problema, vicende recenti, come gli attentati terroristici in Belgio nella primavera 2016, hanno messo in luce la vulnerabilità delle grandi città e dei loro governi e la necessità di risposte coordinate⁷⁴. Da questo punto di vista, gli ordinamenti federali classicamente intesi sono accomunati da una difficoltà, che consiste nella centralità delle relazioni tra governo federale e governi statali, senza che emerga una specificità della dimensione locale⁷⁵.

Ciò che si deve segnalare, però, è il tentativo dei governi municipali – specialmente di quelli delle grandi città e delle *global cities* – di affrancarsi da questi schemi e di cooperare fra loro, in maniera orizzontale e debolmente formalizzata. Si possono portare ad esempio gli incontri e gli scambi promossi fin dagli anni '80 da varie organizzazioni regionali: in questo ambito ha svolto un ruolo di apripista la Conferenza di Barcellona per la riduzione dell'insicurezza urbana, svoltasi nel novembre 1987 sotto l'egida della Conferenza permanente dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, antesignana dell'attuale Congresso dei poteri locali e regionali. A questo proposito si può citare, da ultimo, l'*International Forum of Mayors on Security and Crime Prevention in Urban Settings*, promosso nel 2013 dal Comune di Torino, dallo *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute* (UNICRI) e da UN-HABITAT. Obiettivo del Forum era l'accrescimento delle conoscenze in materia di sicurezza urbana attraverso lo scambio di informazioni sulle esperienze dei singoli governi locali. Fra i principali risultati del Forum si deve citare il raggiungimento della consapevolezza che azioni tese a consolidare la sicurezza urbana non possono che scaturire da un '*multi-sectoral and multi-stakeholder approach*', al quale fanno capo uno sviluppo urbano sostenibile, l'accesso ai servizi e alle opportunità in condizioni di

⁷⁴ Si veda questa efficace analisi del caso tedesco: «Se si tiene conto delle rilevanti competenze federali ... oltre che del ruolo peculiare della polizia come organo esecutivo dei Länder, il ruolo dei Comuni nell'ambito delle politiche della sicurezza pare piuttosto debole. Ma questa impressione inganna. Nelle città e nei Comuni ha luogo gran parte dei fatti criminali. ... Per questa ragione – e a dispetto di competenze formali ridotte in materia di politiche della sicurezza – il Comune deve necessariamente essere preso in considerazione con riguardo alle politiche della sicurezza»; si v. H.-J. LANGE – B. FREVEL, *Innere Sicherheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen*, in H.-J. LANGE – H.P. OHLY – J. REICHERTZ (a cura di), *Auf der Suche nach neuer Sicherheit: Fakten, Theorien und Folgen*, II edizione, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.

⁷⁵ Si v. P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2008.

eguaglianza, il coinvolgimento di gruppi marginali e la creazione di sinergie fra società civile e istituzioni⁷⁶.

L'articolazione della materia della sicurezza nell'ordinamento italiano presenta alcuni elementi di peculiare complessità. Anzitutto, la tutela costituzionale forte dei poteri degli enti locali implica una difficile collaborazione nella materia tra questi, le Regioni e lo Stato. Le politiche di sicurezza in senso 'stretto' sono condizionate dall'esigenza di combinare competenza esclusiva statale, delega ai sindaci di funzioni (primariamente di prevenzione situazionale) e il difficile raccordo tra la competenza legislativa regionale in materia di polizia amministrativa e il conferimento con legge statale ai comuni delle funzioni (considerate come essenziali) in materia di Polizia locale. Gli strumenti di collaborazione sviluppati nella materia della sicurezza si sono, conseguentemente, concentrati sulla creazione di luoghi di coordinamento istituzionale che – in linea con altri Paesi – risultano utilizzati principalmente per l'articolazione di risposte 'classiche' alla domanda di sicurezza. Prassi che si è sviluppata, in particolare, attraverso la partecipazione del sindaco del Comune capoluogo e del Presidente di Provincia al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, per quanto con funzione di supporto alle decisioni assunte dal Prefetto⁷⁷. L'ordinamento italiano si è dichiaratamente mosso, con la legge n. 48 del 18 aprile 2017 nella direzione della sicurezza integrata, dando a tale indirizzo un'applicazione di tipo primariamente verticale⁷⁸. Nonostante l'apertura costituita dal Comitato metropolitano⁷⁹, permane quale preoccupazione centrale nei luoghi di coordinamento l'obiettivo di regolare sovrapposizioni e interventi delle politiche nell'ambito della sicurezza in senso 'stretto'. Significativamente, le linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana (art. 5 c. 1 della l. n. 48/2017) che costituiscono la base per lo sviluppo di strumenti di coordinamento di tipo pattizio nella materia a livello cittadino sono adottate dal Ministero dell'Interno con accordo sancito in Conferenza Stato-città ed autonomie locali⁸⁰, accantonando il ruolo delle Regioni che pure sono state le principali promotrici dell'integrazione materiale delle politiche di sicurezza.

La problematica principale di tale assetto è che, nonostante alcune aperture parziali, la divaricazione tra gli ambiti materiali risulta accentuata, impedendo una pianificazione integrata tra le politiche adottate da tutti i soggetti istituzionali, come realizzata in strumenti simili adottati in altri Paesi. Il sistema dovrebbe svilupparsi con una pianificazione 'a cascata'⁸¹: linee generali delle politiche definite con accordo in sede di Conferenza unificata⁸²; accordi specifici (tra Regioni e Stato) o progetti e iniziative sostenuti finanziariamente dalle Regioni in attuazione degli accordi

⁷⁶ *Final Report* del Forum, par. 10.

⁷⁷ Si v. F. CONTE, *Il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*, in N. GALLO – T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Milano, FrancoAngeli, 2014, 36-60.

⁷⁸ Si v. C. RUGA RIVA, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, vol. 3, 2017, 272.

⁷⁹ Art. 6 del d.l. n. 14/2017, in cui Sindaco del comune capoluogo e Prefetto risultano copresidenti, a testimoniare un carattere equiordinato, per quanto questo avvenga in un organo che ha funzioni di tipo consultivo (analisi e valutazione della tematica) e non decisorio.

⁸⁰ Linee guida che sono state approvate nella seduta della Conferenza del 26 luglio 2018.

⁸¹ Come definito da V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, in *Istituzioni del Federalismo*, vol. 1, 2017, 45.

⁸² Art. 2 d.l. n. 14/2017.

o legittimate da questi⁸³. Per quanto riguarda il livello locale, si prevede l'adozione di linee guida in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali, cui dare implementazione principalmente attraverso patti sottoscritti tra Prefetto e Sindaco⁸⁴. Marginale rimane il ruolo della collaborazione di tipo orizzontale, con limitati cenni al coinvolgimento delle associazioni di privati o di volontari per la cura degli arredi e delle aree urbane e per iniziative di coesione e inclusione sociale⁸⁵. Si realizza, quindi, un sistema di accordi ad obiettivo diversificato. Le politiche di sicurezza in senso 'lato' sono attuabili primariamente ricorrendo agli Accordi per la promozione della sicurezza integrata stipulati tra Stato, Regioni e Province Autonome⁸⁶. Mentre lo Stato (le forze di polizia) e gli enti locali ricorrono allo strumento di Patti per l'attuazione della sicurezza urbana tra Prefetti e Sindaci, per la regolazione dei principali aspetti delle politiche di sicurezza in senso 'stretto' riconducibili alla dimensione cittadina⁸⁷. Divaricazione che ha implicazioni di rilievo perché, da un lato, impedisce l'adozione di politiche integrate tra tutti i soggetti che hanno competenze nelle materie interessate dalla sicurezza latamente intesa e, dall'altro lato, contribuisce a definire un sistema di collaborazione all'interno della stessa materia (ad es. politiche sociali o contrasto a fenomeni di microcriminalità) e di predeterminati contesti istituzionali, ostacolando lo sviluppo di strumenti multisettoriali o l'organizzazione di programmazioni e pianificazioni che si distacchino dalla dimensione comunale e coinvolgano articolazioni sovracomunali.

Il sistema di sicurezza integrata, nell'ordinamento italiano, è definito principalmente dalla necessaria partecipazione di più soggetti, mentre scarse sono le indicazioni sul terreno concettuale in cui, all'enunciazione di un intento a superare il perimetro della sicurezza primaria, non segue un'elaborazione e una vera definizione legislativa⁸⁸. L'espansione dell'approccio alla sicurezza in Italia è stata, quindi, realizzato a partire dalle politiche regionali che hanno adottato l'idea di una *governance* multilivello coinvolgente una pluralità di istituzioni, su una traccia che avrebbe dovuto essere statale (secondo il modello del coordinamento indicato dall'art. 118 c. 3 Cost.), ma che è stata – al contrario – dettata dalle iniziative di integrazione tra materie adottate dalle singole Regioni⁸⁹. Il sistema delineato dal legislatore nazionale nei recenti interventi legislativi non sembra accompagnare adeguatamente tale percorso evolutivo, presentando un sistema di accordi con lo Stato differenziato per Regioni ed enti locali, con potenziali effetti conflittuali tra gli indirizzi assunti in tali sedi e la possibilità di imporre impegni finanziari ai livelli

⁸³ Art. 3 d.l. n. 14/2017.

⁸⁴ Art. 5 d.l. n. 14/2017.

⁸⁵ Art. 5 comma 2 lettere a) e c *bis*) d.l. n. 14/2017.

⁸⁶ Si v. il testo dell'Accordo sulle *Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata*, approvato dalla Conferenza unificata il 23 gennaio 2018; art. 3 del d.l. n. 14/2017; si v. C. RUGA RIVA – R. CORNELLI – A. SQUAZZONI – P. RONDINI – B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, 11-13.

⁸⁷ Art. 4 del d.l. n. 14/2017; l'estensione degli ambiti operata dalla legge di conversione non risulta coperta da finanziamenti o agevolazioni specifiche, restando una politica riconducibile alle scelte amministrative dell'ente, si v. C. RUGA RIVA – R. CORNELLI – A. SQUAZZONI – P. RONDINI – B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi*, cit., 15.

⁸⁸ In tale direzione si v. G.G. NOBILI, *Le linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata e la sicurezza urbana nel coordinamento tra Stato e Regioni*, in G.G. NOBILI – T.F. GIUPPONI – E. RICIFARI – N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata*, Milano, FrancoAngeli, 2019, 63-67.

⁸⁹ Si v. M. BRAGHERO – L. IZZI, *Le legislazioni regionali*, in R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, 2004, 245.

regionali a scavalco delle loro competenze⁹⁰. Accanto al doppio canale di coordinamento, il modello italiano si segnala, rispetto alle soluzioni adottate dai Paesi precedentemente analizzati, per l'assenza di una adeguata valutazione legislativa, strumentale e finanziaria delle iniziative di promozione di politiche plurali e multisettoriali riconducibili alla dimensione della sicurezza in senso 'lato': sicurezza situazionale, sociale e comunitaria, in primis⁹¹. La sicurezza assume caratteristiche carsiche nel sistema, permeando politiche locali, regionali e statali in settori assai differenziati. Questo avviene senza l'attivazione di strutture e strumenti forti di riconduzione ad unitarietà di politiche settoriali originariamente ripartite tra Stato e Regioni con un approccio alla materia ancora centrato sull'esclusività dei poteri statali in materia di ordine pubblico, prevenzione e repressione del crimine. Le carenze di coordinamenti istituzionali di tipo politico e i limiti palesati dagli strumenti di pianificazione contribuiscono a determinare una conflittualità tra indirizzi e competenze e la frammentazione della materia in iniziative non necessariamente armoniche.

⁹⁰ Si v. T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del Federalismo*, vol. 1, 2017, 27.

⁹¹ Per una ricostruzione del ruolo svolto da queste dimensioni in altri paesi, anche rispetto all'assenza di un'adeguata valorizzazione delle stesse nel caso italiano, si v. P. ROBERT (a cura di), *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche. Un bilan international*, Paris, L'Harmattan, 1991; P. HEBBERECHT – F. SACK (a cura di), *La prévention de la délinquance en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1997; R. SELMINI (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, 2004; A. CRAWFORD (a cura di), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, Cullompton, Willan, 2009; G. MOSCONI, *La nuova prevenzione e il decreto Minniti*, in *Studi sulla questione criminale*, n. 1-2, 2017, 179.

ABSTRACT

Le politiche di sicurezza hanno progressivamente assunto caratteristiche di intersectorialità che ne rendono necessaria una gestione condivisa tra livelli di governo e tra le azioni condotte da questi in diverse materie. L'approccio integrato alla sicurezza si contraddistingue per la capacità di interessare in maniera trasversale, molteplici ambiti di competenza, spesso delegati a soggetti diversi. In altri ordinamenti, per rispondere alle esigenze di coerenza e uniformità tra tali politiche, si sono sviluppate prassi istituzionali di coordinamento e/o pianificazione integrata. Indicazioni che paiono utili a fornire una linea di indirizzo per l'ordinamento italiano che, nonostante alcune iniziative delle Regioni in materia, risulta carente di simili strumenti.

Public security policies have to deal with the multi sectoral nature and the multiple meanings of this concept. A trend common to several countries is to develop a pluralistic approach to the matter, one that uses several policies to develop an integrated response to the demand of security. This often implies a conflict between levels of government, because of the overlapping of the powers delegated to each level by the Constitutions. Other legal systems have developed strong coordinating frameworks, clearer delegation criteria and instruments such urban plans to develop integrated security policies. Those tools proved useful to deal with the cross-cutting character of competences in the public security sector, an issue that has been considered only marginally in the Italian legal framework. Fractioning, contradictions and underachievement of Italian policies of public security appear therefore to be the consequence of gaps in the institutional framework.

PAROLE CHIAVE: Competenze regionali e sicurezza - Politiche di sicurezza integrate – Pianificazione locale della sicurezza – Coordinamento della sicurezza - Federalismo, regionalismo e politiche di sicurezza.

KEYWORDS: Safety and security policies – Regions' policies of public security – Local plans for integrated security – Practices of intergovernmental coordination – Federalism, regionalism and security policies.