

# L'ESPERIENZA DEI “PATTI PER LA SICUREZZA” NEL TRIENNIO 2007-2009

di VINCENZO ANTONELLI

## 1. Introduzione

Il ricorso allo strumento pattizio da parte delle amministrazioni operanti ai diversi livelli di governo per garantire la sicurezza delle comunità locali segna il punto di incontro tra la crescente dimensione locale della sicurezza e la necessità di coordinare ed integrare le politiche dei diversi attori pubblici.

Tra le norme che hanno contribuito a far emergere il carattere locale della sicurezza sono da annoverare le disposizioni che hanno provveduto al trasferimento di funzioni amministrative statali verso gli enti territoriali. Si tratta degli articoli 18 e 19 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e degli articoli 158-164 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Se per il provvedimento del 1977 le funzioni amministrative relative alla materia “polizia locale urbana e rurale” concernono le attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell’ambito del territorio comunale e che non sono proprie delle competenti autorità statali, per il decreto legislativo del 1998 le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale comprendono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell’ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

L’attribuzione alle istituzioni locali di maggiori compiti in materia di sicurezza è stata accompagnata, sin dai primi anni ’80, dalla previsione di forme di collaborazio-

ne operativa e strutturale tra le amministrazioni territoriali e quelle statali.

Inizialmente la collaborazione ha avuto ad oggetto le attività svolte dai corpi di polizia locale e dalle forze di polizia statali, connotandosi come collaborazione “operativa”. Si passa dall’articolo 15 della legge n. 121 del 1981 che ha stabilito che le autorità provinciali di pubblica sicurezza, ai fini dell’ordine e della sicurezza pubblica e della prevenzione e difesa dalla violenza eversiva, possono sollecitare la collaborazione delle amministrazioni locali e mantenere rapporti con i sindaci dei comuni, all’articolo 3 della legge n. 65 del 1986 che ha introdotto una possibile 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.

Allo stesso tempo si è inteso valorizzare la collaborazione “strutturale” attraverso l’integrazione della composizione del comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica che, sebbene definito organo di consulenza del prefetto, dovrebbe costituire a livello locale la sede privilegiata per il confronto e il coordinamento tra i diversi attori istituzionali (art. 20, l. 121 del 1981). Con il decreto legislativo n. 279 del 1999 la partecipazione al comitato è stata estesa al sindaco del comune del capoluogo e al presidente della provincia, nonché ai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali. Inoltre, è stata introdotta la possibilità che il comitato sia convocato quando lo richiama il sindaco del comune capoluogo di provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni e conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell’ordine e della sicurezza pubblica in ambito comunale.

## 2. Gli strumenti pattizi

Risale ai primi anni '90 l'introduzione di una specifica disciplina degli strumenti pattizi per il governo della sicurezza locale. L'articolo 12, comma 8 del decreto legge n. 152 del 1991, convertito in legge n. 203 del 1991, ha riconosciuto la possibilità di realizzare a livello provinciale, secondo le direttive emanate dal ministro dell'interno, piani coordinati di controllo del territorio da attuarsi a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e dei comandi provinciali dell'arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza, ai quali possono partecipare, previa richiesta al sindaco, contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale.

Alla logica della collaborazione rispondono anche gli specifici protocolli di intesa che, stipulati con gli organi istituzionalmente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, possono accompagnarsi, secondo la deliberazione Cipe del 21 marzo 1997 (senza oneri a carico della finanza di patto) ai patti territoriali e ai contratti d'area, al fine di conseguire obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza. Protocolli d'intesa ed accordi che il ministro dell'interno, a norma dell'articolo 7 del d.P.C.M. 12 settembre 2000, può promuovere nell'ambito delle iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione fra gli organi dello Stato, le regioni e le amministrazioni locali, per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano.

La necessità di garantire un coordinamento delle molteplici e variegata iniziative in materia di sicurezza sul territorio, ha spinto il legislatore ad estendere l'utilizzo dei piani coordinati di controllo del territorio anche ai maggiori centri urbani, e a prevedere che gli stessi possano essere attivati nell'ambito di specifiche intese con i sindaci (art. 17, comma 1, l. 128/2001). Di recente la legge n. 125 del 2008 ha previsto che i piani coordinati di controllo del territorio possono realizzarsi anche per specifiche esigenze dei comuni diversi da quelli dei maggiori centri urbani.

Inoltre, con la stipula di appositi protocolli di intesa tra comuni e prefetture possono essere stabilite le modalità con le quali gli appartenenti alle forze dell'ordine possono prestare assistenza a soggetti portatori di handicap, persone anziane o altrimenti impediti qualora siano vittime di reati (art. 17, comma 2, l. 128/2001).

Il descritto quadro normativo ha dunque alimentato un crescente utilizzo a livello locale degli strumenti consensuali, in particolare dei protocolli d'intesa e dei patti. Dopo il primo protocollo d'intesa relativo alla città di Modena del 1998, ne sono stati sottoscritti fino al 2006 oltre 250. I protocolli d'intesa hanno avuto ad oggetto soprattutto la sicurezza di singole città e sono stati stipulati dai prefetti e dai rappresentanti delle comunità locali (sindaci, presidenti di provincia, presidenti di regione). A questi bisogna aggiungere gli oltre 60 protocolli di legalità, strumenti di sicurezza partecipata utilizzati soprattutto nel Mezzogiorno, primariamente finalizzati a prevenire l'ingerenza della criminalità organizzata nelle attività produttive.

I primi patti per la sicurezza sono stati stipulati nel 1997: essi prevedevano forme di collaborazione tra organismi statali ed enti locali e territoriali nel campo della sicurezza e della tutela della legalità. Nel 2006 risultavano essere stati attivati circa 400 strumenti pattizi con varia denominazione e in molti casi non riconducibili ad un modello unitario.

### **3. Gli accordi interistituzionali**

All'occasionalità e alla specificità che caratterizzano le molteplici esperienze negoziali e partecipate di governo della sicurezza locale ha fatto seguito il tentativo di "formalizzare" sul piano generale le relative relazioni interistituzionali, tentativo esperito con l'articolo 7 del d.P.C.M. 12 settembre 2000 che, nell'ambito di un provvedimento diretto all'individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire

alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa, ha ravvisato nella Conferenza unificata la sede nella quale promuovere, sentito il ministro dell'interno o su sua proposta, accordi tra Governo, regioni, province, comuni e comunità montane, per lo svolgimento in forma coordinata delle attività volte al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extra-urbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini.

La disposizione, rimasta inattuata, prevedeva la possibilità di realizzare specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, oltre ad interventi di riduzione dei danni e di educazione alla convivenza nel rispetto della legalità.

#### **4. La collaborazione tra Stato e regioni**

Forme di collaborazione si sono diffuse successivamente anche nell'ambito dei rapporti bilaterali tra Stato e regioni, in particolare attraverso l'attivazione delle conferenze regionali delle autorità di pubblica sicurezza – organismi non previsti espressamente da disposizioni di legge, ma istituiti con provvedimenti del ministro dell'interno –, e la stipula di appositi strumenti negoziali, quali accordi o protocolli in materia di sicurezza (tab. 1) e accordi di programma quadro “sicurezza per lo sviluppo” (tab. 2).

**Tab. 1 – Accordi in materia di sicurezza**

Emilia-Romagna	2 maggio 2001
Lazio	2 maggio 2002
Toscana	5 novembre 2002
Veneto	19 dicembre 2002
Marche	14 ottobre 2003

FONTE: Ministero dell'interno

**Tab. 2 – Accordi di programma quadro sicurezza per lo sviluppo**

Sardegna	4 aprile 2003
Campania	25 luglio 2003
Calabria	26 settembre 2003
Puglia	29 settembre 2003
Sicilia	30 settembre 2003
Lombardia	28 maggio 2004
Molise *	29 settembre 2004
Basilicata	14 ottobre 2004

FONTE: Ministero dell'interno, rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

\* *L'accordo fa parte integrante del Programma pluriennale di interventi per la ripresa produttiva nel territorio della regione Molise approvato dal Cipe con la delibera n. 32 del 29 settembre 2004.*

## **5. La giurisprudenza della Corte costituzionale**

La tendenza del legislatore ad introdurre istituti di collaborazione e di coordinamento in materia di sicurezza locale trova avallo in alcune pronunce della Corte costituzionale, la quale espressamente ha auspicato lo sviluppo «di forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volti a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, sulla falsariga di quanto ad esempio prevede il d.P.C.M. 12 settembre 2000, il cui articolo 7, comma 3, in relazione al comma 1, dispone che il ministro dell'interno promuove “le iniziative occorrenti per incrementare la reciproca collaborazione” tra organi dello Stato e regioni in tema di “sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini”». Si tratta di forme di collaborazione e di coordinamento che, coinvolgendo compiti e attribuzioni di organi dello Stato, «non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legi-

slativa: 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» (Corte cost., 7 maggio 2004, n. 134).

Successivamente la Corte, richiamando la precedente decisione n. 55 del 2001, ha ribadito che «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 a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio» (Corte cost. 17 marzo 2006, n. 105). L’attivazione di queste forme di collaborazione, non solo può trovare fondamento nella legislazione statale o in accordi tra gli enti interessati, ma «necessariamente presuppone la possibilità, in capo all’ente locale, di apprezzamento – attraverso l’attività di rilevazione, di studio e di ricerca applicata – delle situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale, alla luce delle peculiarità dei dati e delle condizioni che esso offre» (Corte cost., 17 marzo 2006, n. 105).

## **6. La nuova stagione per i patti**

Una nuova stagione per gli strumenti pattizi ha preso avvio con l’adozione dell’articolo 1, comma 439 della legge n. 296 del 2006, nel quale si prevede la possibilità per regioni ed enti locali di contribuire, anche finanziariamente, alla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini. La collaborazione è regolata in base a convenzioni, stipulate dal ministro dell’interno e, per sua delega, dai prefetti con le regioni e gli enti locali, che regolano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali.

Come chiarito da una circolare del ministero dell'interno del 19 novembre 2007, il "patto" siglato tra il ministro e i rappresentanti delle amministrazioni locali costituisce il quadro complessivo degli interventi concordati per l'incremento dei servizi di sicurezza, mentre la "convenzione" è attuativa del patto per la parte concernente gli interventi da realizzare con gli apporti finanziari degli enti locali. La convenzione deve inoltre prevedere anche i tempi e le modalità di versamento delle contribuzioni da parte degli enti locali, le quali possono confluire in una contabilità speciale da attivare presso le prefetture.

Il vantaggio per lo Stato di poter usufruire dell'aiuto finanziario degli enti locali per incrementare le forze e l'attività di polizia in ambito locale secondo programmi "non ordinari", venendo così incontro alle richieste di tutela e di sicurezza della cittadinanza, e la possibilità per gli enti locali di poter partecipare alla formazione e all'attuazione di politiche integrate per la sicurezza del territorio costituiscono le motivazioni che hanno alimentato la diffusione del nuovo istituto consensuale.

La disposizione contenuta nella legge finanziaria per l'anno 2007 era stata anticipata dal "patto per la sicurezza di Napoli e provincia", stipulato il 3 novembre 2006, che si proponeva di garantire la sicurezza dei cittadini in modo duraturo e permanente, di introdurre un controllo capillare e integrato del territorio, di dare nuovo impulso al contrasto della criminalità organizzata, di sviluppare la cultura della legalità. Per raggiungere gli obiettivi sopraindicati il patto puntava su misure strutturali e non temporanee, quali il rafforzamento e la riorganizzazione permanente dell'attività di controllo del territorio e di quella investigativa da parte dello Stato, una maggiore collaborazione tra tutte le istituzioni interessate, anche a livello finanziario, la realizzazione di progetti di qualificazione urbana – dall'illuminazione alla videosorveglianza – da parte del Comune, la riqualificazione e il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata attraverso un programma alimentato con fondi del ministero dell'interno e della regione. Il costante monitoraggio e la



verifica degli impegni assunti dai contraenti erano rimes-  
si alla responsabilità del prefetto di Napoli, il quale era  
anche titolare dei relativi poteri di stimolo e di interven-  
to per il migliore conseguimento degli stessi. Inoltre, era  
prevista una verifica semestrale sullo stato di attuazione  
del patto e la possibilità di valutare un suo possibile ade-  
guamento con nuove misure.

Successivamente all'entrata in vigore dell'articolo 1,  
comma 439, della legge n. 296 del 2006 vengono sotto-  
scritti alcuni accordi tra Stato e regioni.

La disposizione statale introdotta nel 2006 è alla base  
del "patto Calabria sicura" del 16 febbraio 2007 con il  
quale il ministero dell'interno, la regione Calabria e le  
province di Reggio Calabria e Catanzaro si sono impe-  
gnati rispettivamente a rafforzare i dispositivi di preven-  
zione e contrasto sul territorio, a finanziare le iniziative  
finalizzate ad intensificare le attività di controllo del ter-  
ritorio, a supportare le esigenze degli uffici giudiziari,  
ad implementare il complessivo sistema di video sorve-  
glianza.

Non richiama espressamente la disposizione della leg-  
ge finanziaria per il 2007 il protocollo d'intesa del 27 mar-  
zo 2007 tra il ministero dell'interno e la regione autonoma  
Friuli-Venezia Giulia, che costituisce lo sviluppo del-  
l'intesa istituzionale di programma stipulata il 9 maggio  
2001, diretta a disegnare il quadro di riferimento degli  
atti di programmazione negoziata che interessano il ter-  
ritorio del Friuli-Venezia Giulia. Il protocollo d'intesa ha  
ad oggetto l'individuazione dei progetti di sicurezza in-  
tegrata che il ministero dell'interno e la regione Friuli-  
Venezia Giulia si impegnano a realizzare progetti da at-  
tuare con la collaborazione degli enti locali nel settore  
della sicurezza urbana e nel quadro della cooperazione  
operativa tra le forze di polizia e i corpi di polizia munici-  
pale e provinciale.

Il 16 marzo 2009 viene sottoscritto il secondo proto-  
collo d'intesa "Sicurezza urbana e territoriale nella re-  
gione del Veneto" tra il ministro dell'interno e la regione  
Veneto che prevede la realizzazione di progetti di sicu-

rezza integrata, con la collaborazione degli enti locali, in linea di continuità con gli obiettivi del primo protocollo d'intesa in materia di sicurezza urbana e territoriale stipulato nel dicembre 2002 e concluso nel dicembre 2005, e l'impegno della regione Veneto ad attivare apposite forme di contribuzione logistica, strumentale o finanziaria, ai sensi dell'articolo 1, comma 439, della legge n. 296 del 2006.

## **7. Il “patto per la sicurezza” tra il ministro dell'interno e l'Anci**

L'opportunità di definire, in via generale e in maniera coordinata, linee d'intervento volte ad assicurare un più elevato livello di risposta alla domanda di sicurezza e a costituire la cornice di riferimento per specifiche intese in sede locale mediante la stipula di patti per la sicurezza è alla base dell'intesa stipulata il 20 marzo 2007 tra il ministro dell'interno e l'Associazione nazionale dei comuni italiani.

Il patto muove dalla consapevolezza del manifestarsi della dimensione “urbana” dei problemi riguardanti la sicurezza, riconducibili non più soltanto ai fenomeni di criminalità organizzata, ma anche a quelli di criminalità diffusa incidenti sul territorio e, allo stesso tempo, dalla necessità di assicurare sistemi di governo della sicurezza urbana che sappiano affiancare ai tradizionali interventi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica iniziative capaci di migliorare la vivibilità del territorio e la qualità della vita, coniugando prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione. Le risposte a queste nuove esigenze vengono affidate ai “patti per la sicurezza” che dovrebbero rappresentare «un nuovo modello operativo capace di favorire la collaborazione tra le Parti con la definizione strategica e condivisa di linee sinergiche di azione», e di realizzare politiche integrate di sicurezza.

In particolare, oltre all'attuazione delle forme di col-

laborazione logistica, strumentale e finanziaria tra Stato ed enti locali previste dall'articolo 1, comma 439, legge finanziaria per l'anno 2007, le parti si sono impegnate ad attuare specifiche azioni d'intervento nell'ambito di una collaborazione prevalentemente "operativa", promuovendo l'organizzazione di "pattuglie miste", la realizzazione di forme d'interoperabilità tra le sale operative delle forze di polizia e quelle delle polizie municipali, nonché una più stretta e proficua collaborazione tra i sistemi informativi del dipartimento della pubblica sicurezza e quelli delle autorità locali.

A forme collaborative di carattere "strutturale" possono essere ricondotte la promozione di un più proficuo e sinergico rapporto di collaborazione tra i prefetti ed i sindaci finalizzato ad assicurare un più intenso ed integrato processo conoscitivo delle problematiche emergenti sul territorio, anche attraverso l'attivazione di "sessioni itineranti" del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero "sessioni propedeutiche" dello stesso, nonché l'attivazione di uno specifico gruppo di lavoro per l'elaborazione di proposte per riforme ordinarie in materia di sicurezza urbana.

Tra gli interventi finalizzati al miglioramento delle condizioni di vivibilità delle realtà locali, invece, possiamo annoverare l'attivazione di iniziative organiche ed integrate di prevenzione sociale mirate, in relazione alla specificità dei contesti territoriali, alla riqualificazione del tessuto urbano, al recupero del degrado ambientale e delle situazioni di disagio sociale; la promozione e il potenziamento di apparati di videosorveglianza; la previsione di integrate strategie di intervento per la qualificazione e il miglioramento del controllo sul territorio da parte delle polizie locali, sia mediante la polizia anonaria, urbanistica e stradale, che attraverso il rafforzamento delle verifiche di polizia amministrativa, con il controllo dei locali di pubblico spettacolo e dei pubblici esercizi in genere. Si tratta di interventi da supportare con la promozione di adeguate iniziative per il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale del personale

dei corpi di polizia municipale e di altri operatori della sicurezza.

Inoltre, il patto ha previsto la possibilità di svolgere verifiche annuali per eventuali integrazioni e modifiche.

Il patto tenta, dunque, di mettere a regime le molteplici forme di collaborazione proposte dal legislatore e sperimentate a livello locale. Oltre ad incentivare l'utilizzo delle forme di cooperazione introdotte dalla legge finanziaria per il 2007, si ribadisce, infatti, la possibilità di procedere all'elaborazione di patti d'area e di protocolli territoriali.

Al patto siglato tra il ministro dell'interno e l'Anci si accompagna un accordo tra il ministro dell'interno e i sindaci delle aree metropolitane (Roma, Bologna, Catania, Milano, Torino, Genova, Firenze, Bari, Napoli, Palermo, Cagliari), al fine di definire patti per la sicurezza con ogni città metropolitana che prevedano, da parte di tutti i contraenti, l'impegno di risorse finanziarie e organizzative adeguate, al fine di avviare un gruppo di lavoro con il compito di definire innovazioni legislative e normative che prevedano nuovi strumenti per contrastare, nelle città, i fenomeni di disagio e degrado.

## **8. I patti per la sicurezza nei piccoli comuni**

La considerazione che nelle realtà urbane di piccole dimensioni il tema della sicurezza va declinato in modo specifico e peculiare in quanto legato spesso a fenomeni di marginalità sociale, criminalità e micro-criminalità che incidono sulle fasce più deboli della popolazione e che richiedono diversificate misure di prevenzione, controllo e repressione, nonché l'estensione ad opera del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", della previsione di "piani coordinati di controllo" di cui alla legge 128 del 2001, anche ai piccoli comuni, giustificano la sottoscrizione – il 13 settembre 2008 – di un accordo tra il

ministero dell'interno e la Consulta nazionale Anci dei piccoli comuni, volto a definire in via generale linee d'intervento specifiche per i comuni di minore dimensione demografica.

L'accordo, di poco successivo alla novella dell'articolo 54 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali ad opera dell'articolo 6 del decreto legge n. 92 del 2008, che ha previsto il potere del sindaco di adottare provvedimenti anche contingibili ed urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, ribadisce la necessità di procedere al potenziamento nei piccoli comuni delle innovative forme di collaborazione logistica, strumentale e finanziaria tra Stato ed enti locali previste dall'articolo 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché di promuovere piani coordinati di controllo del territorio per i comuni di minore dimensione demografica o loro forme associative sovracomunali e riunioni del Comitato provinciale per l'ordine pubblico e la sicurezza in comuni di minori dimensioni demografica per l'esame di specifiche problematiche legate alla sicurezza di quei territori.

Inoltre, l'accordo individua nella gestione associata sovracomunale – alla cui diffusione è finalizzato il supporto tecnico dell'Anci nazionale – il modello per garantire una dimensione adeguata per l'esercizio delle competenze comunali in materia di polizia locale, in particolare per favorire il potenziamento della capacità di intervento della polizia locale nelle attività ordinarie e per facilitare la Polizia di Stato, l'arma dei Carabinieri e la Guardia di finanza nel loro impegno nelle attività di prevenzione della criminalità e di controllo del territorio. Interventi ai quali si accompagna la previsione dell'elaborazione di piani di coordinamento delle attività della Polizia e dei Carabinieri di prossimità con il personale della polizia municipale integrandone i percorsi di pattugliamento, nonché la promozione, in sinergia con i corrispondenti interventi intrapresi dalle regioni in materia, di iniziative per il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale del personale della polizia locale.

Infine, l'accordo propone la possibilità di realizzare programmi di investimento in apparati tecnologici, in particolare in sistemi di videosorveglianza.

## **9. La direttiva del ministro dell'interno**

L'analisi dei numerosi patti per la sicurezza sottoscritti nell'anno successivo all'entrata in vigore della Finanziaria per il 2007 spinge il ministro dell'interno, nel gennaio del 2008, a procedere ad una "messa a punto" del sistema pattizio sotto il profilo contenutistico, individuando e sviluppando una "piattaforma comune" a tutti gli accordi, in seno alla quale innestare le specifiche esigenze rilevate territorialmente.

La direttiva ministeriale si pone l'obiettivo soprattutto di far fronte ad alcune debolezze che hanno caratterizzato i patti sottoscritti con regioni ed enti locali: un'impostazione più di intenti che strategica, la problematica attuabilità degli impegni assunti dall'amministrazione statale e dagli enti territoriali, l'insufficienza del sistema di monitoraggio dell'attuazione degli accordi. Criticità alle quali va aggiunta una proliferazione indiscriminata di richieste di sottoscrizione di accordi, avanzate soprattutto dalle piccole realtà comunali.

Le soluzioni a questi aspetti problematici sono individuate in linee guida che prevedono:

- la costituzione di una "cabina di regia" sul territorio, coordinata dalla Prefettura - Utg;
- la promozione di iniziative di formazione e aggiornamento professionale congiunto del personale delle forze di polizia e del personale di polizia locale;
- un più intenso scambio informativo tra prefetture ed amministrazioni territoriali;
- una "collaborazione tecnologica";
- l'utilizzo di aliquote della Forza di intervento rapido;
- l'aggiornamento e lo sviluppo dei sistemi di videosorveglianza;

- l’accelerazione delle procedure di acquisizione delle risorse finanziarie concordate nei patti;
- interventi progettuali a favore delle amministrazioni pubbliche ricadenti nelle “regioni convergenza” (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia);
- l’adozione dello strumento della “Stazione unica appaltante”;
- la promozione di politiche e di interventi sul piano della prevenzione sociale;
- la promozione di intese locali per la riqualificazione dello spazio urbano;
- la previsione di una verifica semestrale dell’attuazione dei patti a cura di un “Osservatorio nazionale delle politiche di sicurezza integrate”.

Inoltre, l’atto di indirizzo sottolinea la possibilità per le istituzioni locali di ricercare attraverso patti d’area o protocolli territoriali forme di raccordo più “stringente” con l’amministrazione statale, nonché l’opportunità di agganciare le proposte di “patti” di singoli comuni non capoluogo di provincia a quelli sottoscritti o da sottoscrivere con comuni capoluogo di provincia.

## **10. I patti locali per la sicurezza**

### **10.1. *Il quadro di insieme***

Al 30 aprile 2009 sono stati siglati con il ministero dell’interno 30 patti per la sicurezza<sup>1</sup>. Tranne Palermo,

---

<sup>1</sup> Ai fini del presente studio sono stati inclusi tra i patti per la sicurezza il “Protocollo per la sicurezza della città di Foggia” del 6 novembre 2008 in quanto richiama la direttiva del ministro dell’interno del 15 febbraio 2008, il “Protocollo d’intesa sulla sicurezza urbana tra la Prefettura di Ancona e l’Unione dei Comuni della Media Valle-sina” del 14 ottobre 2008, che, pur non rifacendosi espressamente al quadro normativo sui patti per la sicurezza, tuttavia ne ricalca i contenuti, il “Patto territoriale per la sicurezza della Spezia” del 26 gennaio 2009 che, sebbene non richiami il quadro normativo sui patti per la sicurezza, si autoqualifica come “Patto per la sicurezza”.

tutti i sindaci delle aree metropolitane che avevano sottoscritto l'accordo del 2007 con il ministro dell'interno hanno concluso uno specifico patto locale per la sicurezza (due nel caso di Roma), ai quali si è aggiunto il comune di Firenze.

**Tab. 3 – Patti per la sicurezza**

<b>Patto</b>	<b>Data</b>
Patto per la sicurezza dell'area del lago di Garda	20 marzo 2009
Patto territoriale per la sicurezza della Spezia	26 gennaio 2009
Patto per la sicurezza di Varese	1° dicembre 2008
Patto per la sicurezza di Busto Arsizio	1° dicembre 2008
Patto per la sicurezza di Gallarate	1° dicembre 2008
Patto locale di sicurezza urbana area "Bassa Comasca"	12 novembre 2008
Protocollo per la sicurezza della città di Foggia	6 novembre 2008
Protocollo d'intesa sulla sicurezza urbana dell'Unione dei Comuni della Media Vallesina	14 ottobre 2008
Patto per la sicurezza per Fara in Sabina	16 settembre 2008
Patto per la sicurezza area Mariano Comense	5 agosto 2008
Secondo patto per Roma sicura	29 luglio 2008
Patto per Brescia sicura	28 luglio 2008
Patto per la sicurezza di Siena	17 giugno 2008
Patto per Como sicura	10 giugno 2008
Patto per Perugia sicura	10 marzo 2008
Patto per Asti sicura	17 dicembre 2007
Patto per la sicurezza di Vicenza	13 novembre 2007
Patto per Prato sicura	31 luglio 2007
Patto per Firenze sicura	19 luglio 2007
Patto per Modena sicura	18 luglio 2007

(Segue)



Patto per Venezia sicura	18 luglio 2007
Patto per Bologna sicura	19 giugno 2007
Patto per Bari sicura	18 giugno 2007
Patto per Genova sicura	14 giugno 2007
Patto per Catania sicura	11 giugno 2007
Patto per Cagliari sicura	11 giugno 2007
Patto per Torino sicura	22 maggio 2007
Patto per Milano sicura	18 maggio 2007
Patto per Roma sicura	18 maggio 2007
Patto per la sicurezza di Napoli e provincia	3 novembre 2006

FONTE: Ministero dell'interno

In alcuni casi il patto è stato sottoscritto solo dal comune capoluogo di provincia (Bologna, Brescia, Milano, Modena, Siena), in altri casi il comune capoluogo è stato affiancato dalla provincia (Asti, Catania, Como, Foggia, Torino) e da altri comuni dell'area (Cagliari, Firenze, Vicenza), in altri casi il patto è stato concluso da comune capoluogo, provincia e regione (Bari<sup>2</sup>, Genova, La Spezia, Napoli, Perugia, Prato, Roma, Venezia)<sup>3</sup>.

Non sono, tuttavia, mancati casi in cui il patto è stato stipulato da un comune non capoluogo di provincia (Busto Arsizio, Fara Sabina, Gallarate<sup>4</sup>) o da un'unione di comuni (Unione dei comuni della Media Vallesina) o dai comuni di un'area omogenea e la provincia (area "Bassa

<sup>2</sup> Contestualmente al "Patto per Bologna sicura" del 19 giugno 2007 è stata sottoscritta una "Intesa interistituzionale per la sicurezza dell'area metropolitana di Bologna" tra prefettura, comune, provincia di Bologna e regione Emilia-Romagna, con lo scopo principale di quantificare le risorse finanziarie per l'attuazione del patto.

<sup>3</sup> Il "Patto Calabria sicura" del 16 febbraio 2007 è stato sottoscritto dalla regione Calabria e dalle province di Reggio Calabria e Catanzaro ma non dalle istituzioni comunali.

<sup>4</sup> Il 1° dicembre del 2008 la prefettura di Varese ha sottoscritto tre patti separatamente con i comuni di Varese, Busto Arsizio e Gallarate, appartenenti tutti alla medesima provincia.

Comasca”, area “Mariano Comense”) o tra enti appartenenti a più regioni (area del “Lago di Garda”)<sup>5</sup>.

Soltanto per Roma sono stati stipulati due patti: il primo il 18 maggio 2007 e il secondo il 29 luglio 2008.

Il ricorso allo strumento consensuale sembra, dunque, prevalere soprattutto nelle aree ad intensa urbanizzazione, mentre non appare legato alla consolidata e diffusa presenza sul territorio di organizzazioni criminali. Per quanto riguarda la distribuzione geografica si registra una maggiore partecipazione delle realtà territoriali del Centro e Nord Italia.

Dal punto di vista temporale si è continuato a stipulare patti per la sicurezza nel numero di 14 (al 30 aprile 2009) – ai quali si aggiunge, come già anticipato, quello di carattere generale con la Consulta nazionale Anci dei piccoli comuni – anche dopo l’adozione del decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, che ha riconosciuto il potere dei sindaci di adottare provvedimenti anche contingibili ed urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana, e dopo il mutamento della maggioranza parlamentare con l’inizio della XVI legislatura.

Passando ora ad analizzare il contenuto dei patti conclusi, è possibile individuare quattro aree concernenti gli interventi riguardanti le forze di polizia statale, le attività di contrasto dei fenomeni di illegalità diffusa, le azioni per la riqualificazione dell’ambiente urbano e le politiche di intervento sociale e le risorse finanziarie impegnate, che corrispondono rispettivamente ad interventi che rientrano nella competenza dello Stato, ad attività che possono essere realizzate congiuntamente da Stato ed enti locali, a progetti di competenza delle autonomie locali, a responsabilità finanziarie ricadenti su tutti gli enti sottoscrittori.

---

<sup>5</sup> Il patto è stato sottoscritto dai comuni rivieraschi dell’area del Lago di Garda, dalle prefetture di Verona e di Brescia, dal commissariato del governo di Trento, dalle Province di Verona e di Brescia, dalla provincia autonoma di Trento, dalla capitaneria di porto di Venezia.

La suddivisione proposta consente di compiere un'analisi comparata delle varie scelte prospettate in ciascun patto per ogni settore e di individuare nel singolo ambito e nella globalità eventuali carenze e criticità.

## **10.2. *Gli interventi riguardanti le forze di polizia statale***

Gli interventi riguardanti le forze di polizia statale riguardano principalmente l'incremento di uomini e mezzi, l'analisi e la mappatura dei presidi presenti sul territorio ed un eventuale loro riordino, l'impiego della "Forza di intervento rapido" e la fissazione dei compiti del poliziotto/carabiniere di quartiere.

Nella maggior parte dei patti è previsto un ampliamento degli organici della Polizia di Stato e dei Carabinieri. In alcuni casi l'aumento comprende anche la Guardia di finanza da impiegare soprattutto per il contrasto e la repressione dei reati di contraffazione e commercio abusivo (Milano, Torino, Genova, Venezia, Bologna, Prato). Fanno eccezione a tale incremento di uomini i patti di Vicenza, Bari, Firenze, Modena, Siena, Varese, Busto Arsizio, Gallarate. In altri casi l'incremento delle risorse umane è limitato al periodo estivo (Cagliari, Catania).

L'aumento delle forze disponibili va di pari passo con la necessità di valutare l'attualità dei presidi presenti sul territorio. Nella maggior parte dei patti (ad eccezione di Prato, Siena, Varese, Busto Arsizio, Gallarate) viene incaricato un gruppo di lavoro con il compito di valutare in pochi mesi (in alcuni tre, in altri sei mesi) l'attualità della collocazione dei presidi ed eventualmente disporre una redistribuzione degli stessi per una più incisiva presenza delle forze di polizia sul territorio. Nel patto per Napoli è prospettata la costruzione di una "cittadella della polizia", oltre che la fornitura di nuove autovetture.

Per quanto concerne la Forza di intervento rapido, nei patti siglati (fanno eccezione, ad esempio, Modena, Vicenza, Siena) ricorre la previsione dell'impiego di tale forza nazionale qualora si rilevi un acuirsi di fenomeni

criminali aggressivi o in caso di insorgenza di particolari emergenze difficilmente fronteggiabili con le risorse e i mezzi a disposizione (Como). A tal fine è previsto un monitoraggio costante dell'andamento della criminalità in riferimento al territorio e al manifestarsi di determinate tipologie delittuose e una verifica semestrale atta a definire l'eventuale utilizzo della forza di intervento rapido. La previsione nei patti della possibilità di impiego della forza di intervento rapido sembra, quindi, costituire una forma di "protezione" che gli enti territoriali vogliono garantirsi qualora non riescano a far fronte all'aggravarsi dei problemi concernenti la sicurezza locale.

La sottoscrizione dei patti ha offerto l'occasione per ridefinire il ruolo del poliziotto e del carabiniere di quartiere, figura inizialmente introdotta con funzioni di relazione e di collaborazione con i cittadini. Nei patti al poliziotto/carabiniere di quartiere vengono attribuiti compiti soprattutto operativi, prevedendo il coordinamento con le unità mobili e l'utilizzo di strumenti tecnologici (Roma 1, Torino, Prato, Milano). È, inoltre, evidenziata la necessità di una collaborazione tra poliziotto/carabiniere di quartiere e vigile di quartiere (Torino, Bologna, Firenze). Quest'ultimo attraverso l'attività di controllo del territorio dovrà fornire informazioni e dati alla polizia statale. Inoltre, per implementare le competenze e le professionalità della polizia municipale vengono programmati corsi di formazione (Firenze, Bari, Siena). Nel patto per Milano la valorizzazione dei carabinieri/poliziotti di quartiere è finalizzata al contrasto del degrado urbano, mentre nel patto per Bari si prevede la ripianificazione dell'attività di pattugliamento con diversificazione degli itinerari e nel patto per Venezia si stabilisce un incremento delle forze in determinati quartieri.

Vicenza, Modena e Siena costituiscono casi anomali. Non viene pattuito alcun incremento delle forze di polizia, né alcuna modifica dei compiti del poliziotto/carabiniere di quartiere. Soltanto a Modena viene prevista la valutazione sull'attualità dei presidi. Queste città hanno, infatti, rivolto l'attenzione soprattutto agli interventi a

carattere sociale, trascurando gli aspetti riguardanti le forze di polizia statale.

Particolare interesse desta la previsione contenuta nei patti per Varese, Busto Arsizio, Gallarate secondo la quale il sindaco – ai sensi del novellato articolo 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – può rivolgere una specifica e motivata richiesta al prefetto per richiedere l’assistenza delle forze di polizia nel caso di particolari servizi promossi dalla polizia locale, autorizzazione che può essere concessa dal prefetto nel “consesso interforze”.

Inoltre, si evidenzia come nel secondo patto per Roma sicura si sia proceduto ad una puntuale individuazione degli impegni assunti dai diversi responsabili delle forze di polizia statali (questore, comandante provinciale dell’arma dei Carabinieri, comandante provinciale della Guardia di finanza, comandante provinciale del Corpo forestale dello Stato).

### ***10.3. Le attività di contrasto dei fenomeni di illegalità diffusa***

Alle attività di contrasto dei fenomeni di illegalità diffusa possono essere ricondotti gli interventi repressivi contro il commercio abusivo e la contraffazione, i controlli sulla prostituzione, gli sgomberi di immobili occupati abusivamente, le azioni per la sicurezza sul lavoro e di contrasto al lavoro nero. Si tratta di attività che sono destinate ad essere svolte dalla polizia municipale in collaborazione con le forze di polizia statale.

Un obiettivo comune a tutti i patti è la lotta al commercio abusivo e alla contraffazione. A tal fine è attribuito alla polizia municipale il compito di vigilare e monitorare le aree a vocazione commerciale, quali i mercati, o le zone in cui si manifestano tali forme di abusivismo. Queste attività devono essere realizzate in modo coordinato con le forze di polizia statali e in alcuni casi è previsto l’apporto della Guardia di finanza.

L'attività di controllo e monitoraggio delle aree a rischio è prevista anche in riferimento al fenomeno della prostituzione. Il ruolo della polizia municipale è quello di supportare la polizia statale nello svolgimento dei controlli preventivi nelle zone interessate dal fenomeno. Non prevedono alcun intervento i patti stipulati da Vicenza e Napoli.

La problematica delle occupazioni abusive di immobili non viene affrontata in tutti i patti siglati. Nei patti che affrontano questo tema (Firenze, Milano, Cagliari, Catania, Bologna, Vicenza, Bari) alla polizia municipale è riconosciuto il compito di provvedere allo sgombero degli edifici, quando l'intervento non implica attività di ordine pubblico, e alla messa in sicurezza e al controllo delle aree.

In alcuni casi il comune si fa carico anche degli interventi di controllo relativo alla sicurezza sul lavoro e di contrasto al fenomeno del lavoro nero (Vicenza, Prato, Siena, Varese, Busto Arsizio, Gallarate, Roma 2, Foggia). Poiché rientrano nelle competenze di specifiche istituzioni statali tali controlli devono essere coordinati con tutte le amministrazioni responsabili.

#### ***10.4. La riqualificazione dell'ambiente urbano e le politiche di intervento sociale***

I patti individuano, inoltre, i progetti e gli interventi finalizzati alla riqualificazione dell'ambiente urbano e all'attuazione di politiche sociali al fine di migliorare la vivibilità del territorio e la qualità della vita delle comunità. Si tratta delle azioni per la sicurezza stradale, dei progetti per il superamento del disagio giovanile, degli interventi per l'integrazione degli immigrati, dei progetti di riqualificazione urbana e di tutela del territorio urbano attraverso l'incremento dell'illuminazione pubblica e dei sistemi di videosorveglianza.

L'attività di controllo della circolazione stradale e della viabilità rientra tra le azioni previste dalla maggior parte

dei patti siglati, con l'eccezione di due importanti città, quali Roma (patto del 18 maggio 2007) e Milano. L'intensificazione del controllo della viabilità, da un lato, è diretto ad affrontare l'annoso problema del traffico nelle città italiane e, in tal modo, a migliorare la qualità della vita e dell'ambiente urbano; dall'altro, si inserisce tra le attività finalizzate alla prevenzione delle "stragi del sabato sera" e al contrasto dell'uso di sostanze stupefacenti e dell'alcolismo, soprattutto con riguardo alla popolazione giovanile. Nei patti si prevede, infatti, un rafforzamento dei controlli stradali durante il fine settimana e negli orari notturni. Questi interventi vanno ad aggiungersi ai progetti "notti sicure" ed ai controlli presso locali notturni, discopub e discoteche, finalizzati alla prevenzione degli incidenti stradali e alla sensibilizzazione dei giovani alla legalità (Siena).

I patti, infatti, cercano di affrontare le problematiche legate al fenomeno del bullismo, all'utilizzo di sostanze stupefacenti e alle altre forme di disagio giovanile, nonché attività di vigilanza predisposte nelle aree limitrofe ad istituti scolastici (Siena), aree verdi e parchi, ricorrendo anche all'installazione di sistemi di videosorveglianza.

Oltre alle attività di prevenzione e di controllo nei confronti della devianza giovanile, i patti individuano programmi diretti a sensibilizzare la popolazione giovanile alla legalità, attraverso la collaborazione dei servizi sociali (Siena), coinvolti in programmi di recupero di minori che si sono resi responsabili di reati o che si trovano in situazioni disagiate, e dei dirigenti scolastici. Questi ultimi insieme agli insegnanti sono partecipi di progetti di sensibilizzazione alla legalità e di prevenzione rispetto a comportamenti devianti, in considerazione del fatto che le scuole sono non solo osservatori privilegiati dei disagi giovanili ma, al contempo, aree a rischio. Tra i progetti più interessanti si segnalano quelli previsti nei patti di Catania, Cagliari e Modena che, rispetto agli altri, non si limitano a prevedere il controllo delle zone ad alta frequentazione minorile e a realizzare campagne di sensibi-

lizzazione rivolte ai giovani, ma li coinvolgono in prima persona.

Gli interventi a sfondo sociale comprendono anche progetti finalizzati all'integrazione di migranti ed emarginati ("senza fissa dimora"), attraverso politiche abitative, l'inserimento nel mondo del lavoro e l'integrazione con le comunità locali (Cagliari, Modena, Bari e Venezia, Siena, Roma 2, Prato).

Per quanto concerne la problematica riguardante le popolazioni Rom, le città che hanno individuato nei patti interventi specifici (Bologna, Milano, Roma 1) hanno lasciato l'attività di controllo e vigilanza alla competenza della polizia statale, tranne Bologna che prevede un supporto della polizia locale.

Il patto per Milano attraverso la stipula di uno specifico protocollo d'intesa ha previsto la nomina del prefetto quale commissario straordinario e l'istituzione di un gruppo di lavoro chiamato a studiare il fenomeno e ad analizzare la dislocazione degli insediamenti. Il comune di Roma, nel patto del 18 maggio 2007, si è impegnato a costruire nuovi "villaggi della solidarietà" e a provvedere al recupero delle aree che accolgono abusivamente le popolazioni nomadi. Nel secondo patto per Roma del 29 luglio 2008 sono stati introdotti programmi di bonifica e ristrutturazione degli insediamenti delle popolazioni nomadi ed una diversa progettazione delle aree già sgomberate e connotate da forte degrado. Inoltre è stata ribadita la necessità di realizzare un costante raccordo con il commissario delegato per il superamento dell'emergenza nomadi nel territorio della regione Lazio, al fine di garantire l'effettiva identificazione delle persone senza fissa dimora presenti negli insediamenti regolari e abusivi, il progressivo sgombero, previa individuazione di aree disponibili alternative e la sistemazione dei minori, a partire dalle situazioni di maggior degrado. Il patto per Bologna prevede invece interventi di eliminazione e riduzione degli insediamenti abusivi previa valutazione di possibili soluzioni di contenimento ed inclusione sociale delle popolazioni stesse.



Relativamente al problema dello sfruttamento della prostituzione, all'attività di controllo si affianca di regola quella di tutela delle donne in caso di violenza e sfruttamento. Sono, infatti, programmati interventi da parte dei servizi sociali e delle associazioni in grado di offrire supporto alle donne vittime di sfruttamento o riduzione in schiavitù.

Finalizzati al miglioramento dell'ambiente urbano appaiono i progetti previsti nei patti di Bari e Napoli concernenti l'utilizzo dei beni confiscati alle organizzazioni criminali. Se Bari introduce una semplificazione delle procedure di destinazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata<sup>6</sup>, Napoli con il progetto "nuovi percorsi polis" intende rafforzare la presenza delle istituzioni nel territorio attraverso la riqualificazione ed il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Infine, in alcuni patti sono delineati progetti diretti a promuovere un maggior rispetto della legalità e del senso civico (Bari, Vicenza, Modena, Genova, Foggia). In particolare i patti per Venezia e Bari contemplano progetti per informare e sensibilizzare la cittadinanza riguardo al reato di usura.

Dalla poca chiarezza con cui vengono spesso indicate le modalità di intervento e dalle limitate ed incerte risorse economiche stanziare per realizzarli gli interventi a carattere sociale sembrano ricoprire un ruolo secondario rispetto a quelli finalizzati alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Così come non sono descritti in dettaglio i programmi diretti alla riqualificazione urbana, ma genericamente si parla di interventi per il recupero di aree urbane degradate, parchi ed aree verdi, e per l'illuminazione pubblica. Sebbene in alcuni patti si fa riferimento ad attività per la messa in sicurezza degli immobili, anche a seguito di sgombero degli immobili occupati, nulla viene indica-

---

<sup>6</sup> Insieme al "Patto per Bari sicura" è stato sottoscritto, il 18 giugno 2007, uno specifico "Protocollo sull'utilizzo dei beni immobili confiscati alla criminalità".

to in merito ad un possibile recupero e riutilizzo degli stessi.

Fa eccezione a questa genericità l'incremento dei sistemi di videosorveglianza nelle zone urbane più a rischio o ad alta frequentazione pubblica (parchi, scuole, mezzi pubblici), evidenziato in tutti i documenti pattizi. Il ricorso ai sistemi di videosorveglianza rientra tra gli interventi che il comune adotta per rendere gli spazi pubblici più sicuri e vivibili. Tuttavia, l'ampio risalto attribuito a tali interventi, anche in termini finanziari, appare giustificato soprattutto dalla preoccupazione delle istituzioni locali di dare una risposta immediata ed evidente alla richiesta di sicurezza proveniente dalla cittadinanza.

### **10.5. *Gli impegni finanziari***

In relazione alla disciplina delle risorse finanziarie tutti i patti, richiamando la legge finanziaria del 2007, prevedono l'istituzione di un fondo presso la Prefettura. Alla costituzione del fondo e al sostegno dei diversi programmi partecipano finanziariamente non soltanto i comuni, ma anche le regioni e le province. Nella maggior parte dei casi il fondo è destinato ad essere utilizzato per incrementare gli strumenti in dotazione alle forze dell'ordine e i sistemi di videosorveglianza.

In pochi casi (Firenze, Milano, Bologna e Prato) il fondo è destinato al sostegno di programmi comunali finalizzati all'incremento della sicurezza urbana. Diversamente, i programmi dedicati alla riqualificazione dell'ambiente urbano e alle politiche sociali vengono realizzati con somme distinte, messe a disposizione dagli stessi enti locali. Soltanto una ridotta parte delle risorse viene genericamente imputata alla realizzazione di progetti riguardanti il miglioramento del tessuto urbano e la promozione della legalità, mentre non sono specificate le cifre destinate alla riqualificazione di aree urbane abbandonate e degradate o all'incremento degli spazi di aggregazione, quali parchi e piazze.

Il ministero dell'interno partecipa, attraverso il finanziamento del fondo Pon – Sicurezza, alla realizzazione di specifici progetti nelle città di Napoli, Catania, Foggia, rispettivamente destinati all'incremento dei sistemi di sorveglianza, ad interventi sociali e di riqualificazione urbana.

Il patto per La Spezia è, invece, principalmente finalizzato a regolare l'utilizzo delle risorse regionali volte a finanziare interventi di miglioramento delle attività di controllo e di qualificazione urbana, ed individua nella provincia il soggetto attuatore.

Infine, si segnalano i patti di Modena, Vicenza, Siena, Brescia, Fara Sabina, Foggia che non quantificano le risorse finanziarie da stanziare a sostegno degli obiettivi programmati. In altri casi si rimanda alla stipula dell'apposita convenzione (Varese, Busto Arsizio, Gallarate).

## **11. Alcune considerazioni di sintesi**

Sul piano dei contenuti i patti siglati non mancano di individuare programmi diretti al miglioramento del tessuto urbano e della qualità della vita dei cittadini. Tuttavia sembrano prevalere gli interventi finalizzati al controllo e al mantenimento della sicurezza sul territorio. L'aumento delle forze di polizia e la possibilità di richiedere l'intervento della "forza di intervento rapido" rappresentano una risposta inevitabile alle continue richieste di sicurezza e di maggior controllo rivolte dagli enti locali allo Stato.

Gli interventi di riqualificazione urbana non producono, infatti, lo stesso impatto "emotivo" nella cittadinanza rispetto all'aumento delle forze di polizia o all'utilizzo delle telecamere per la videosorveglianza: tuttavia permettere alla collettività di vivere la città in tutti i suoi spazi e favorire l'integrazione sociale non solo migliora la qualità della vita delle persone, rafforzando la percezione di sicurezza che tanto le amministrazioni locali si propongono di conseguire, ma al contempo funziona come prevenzione e deterrente per la criminalità.

Una comunità più integrata attua a suo modo una rete di protezione e controllo che accompagna l'attività di prevenzione della polizia e contribuisce ad impedire il radicamento di fenomeni criminali.

Emerge un nuovo ruolo delle comunità locali nella realizzazione di politiche di prevenzione e di contrasto all'esclusione sociale quale fattore causale della criminalità, che vanno dalla riqualificazione urbana all'assistenza degli emarginati, dall'educazione civica alla mediazione dei conflitti.

Sul piano delle politiche il ricorso ai patti consente di formalizzare stabili collaborazioni dell'amministrazione statale con le istituzioni locali e di definire una chiara programmazione temporale e finanziaria degli interventi da attuarsi a livello locale. Obiettivo che può essere raggiunto se a monte, come primo passo della concertazione, si assume la rilevazione dei problemi e dei mezzi a disposizione attraverso una diagnosi locale di sicurezza e a valle si attiva un adeguato sistema di garanzia e di verifica dell'adempimento degli impegni, soprattutto finanziari, assunti. Non mancano casi in cui si prevedono forme di scambio di informazioni tra l'amministrazione comunale e quella statale, anche nell'ambito del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza (Siena, Varese, Busto Arsizio, Gallarate, area "Bassa Comasca", area "Mariano Comense").

Non uniforme risulta la durata degli accordi: un anno (ad es. Bari, Asti), due anni (ad es. Varese, Busto Arsizio, Gallarate, area "Bassa Comasca", area "Mariano Comense", Modena, Brescia), tre anni (ad es. Siena, Fara Sabina). Il protocollo d'intesa sulla sicurezza urbana firmato dall'Unione dei comuni della "Media Vallesina" prevede, invece, una durata raccordata alla scadenza del mandato amministrativo.

La previsione della possibilità di rinnovare il patto permette di adattare e modificare gli accordi in relazione agli obiettivi raggiunti e alle nuove esigenze che possono emergere come conseguenza delle prime attività realizzate. Le politiche di intervento sia statale che locale devono, in-

fatti, essere verificate nella loro efficacia ed eventualmente subire adattamenti in corso di applicazione attraverso il sistema, previsto nella maggior parte dei patti, della valutazione semestrale. A tal proposito si segnala che la stipula del secondo patto per Roma sicura del 29 luglio 2008 è stata giustificata «in ragione dei mutamenti intervenuti sul fronte della sicurezza della Capitale, nell'ottica della massima concretezza degli interventi».

Manca, di regola, nei patti la previsione dell'istituzione di una "cabina di regia" con il compito di provvedere alla verifica periodica degli impegni assunti e del ricorso a strumenti capaci di garantire l'informazione dei cittadini sui temi della sicurezza in ambito territoriale. Fanno eccezione il patto per la sicurezza di Siena, il secondo patto per Roma e i patti per La Spezia, per l'area "Mariano Comense" e per Perugia, che rimandano ad un "gruppo di lavoro".

Più in generale la mancanza di dati sull'attuazione dei patti, per la cui raccolta sarebbe necessario costituire un organismo nazionale e partecipato da rappresentanti delle diverse istituzioni territoriali, non consente di valutare la portata politica e l'efficacia dei patti. A tal riguardo si sottolinea come i patti non siano aperti alla sottoscrizione da parte di altri soggetti istituzionali (tranne i casi di Siena, Brescia).

Sul piano ordinamentale la stagione dei patti per la sicurezza si intreccia con i più generali cambiamenti che sin dai primi anni Novanta hanno caratterizzato i rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica.

In primo luogo i patti operano sullo sfondo di un generale riordino delle competenze degli enti territoriali e tentano in alcuni casi di individuare nuove forme di collaborazione tra Stato ed autonomie locali. A tal proposito si segnala il progetto incluso nei patti per Modena e Firenze finalizzato a favorire il trasferimento delle funzioni concernenti il rinnovo del permesso di soggiorno dalla questura all'amministrazione comunale.

È, inoltre, evidente che alla diffusione degli strumenti negoziali ha contribuito l'introduzione dell'elezione di-

retta del sindaco ad opera della legge n. 81 del 1993, a seguito della quale il vertice politico delle amministrazioni locali si è sentito maggiormente chiamato a rispondere direttamente alle istanze di sicurezza avanzate dai propri cittadini. Dunque, il ricorso alla stipula di patti ha affiancato l'ampliamento delle responsabilità politiche ed amministrative delle istituzioni locali, realizzato dapprima con le riforme "Bassanini" e successivamente con la novella del Titolo V della Costituzione.

In secondo luogo, i patti hanno contribuito, insieme alla legislazione regionale, ad enucleare la nozione di "sicurezza urbana". Un rapporto in tal senso è offerto dal "patto per la sicurezza" tra il ministro dell'interno e l'Anci del marzo del 2007 che, oltre a definire la sicurezza quale «diritto primario dei cittadini da garantire in via prioritaria per assicurare lo sviluppo sociale ed economico del Paese ed un'adeguata qualità della vita», include nel "governo della sicurezza urbana" «le iniziative capaci di migliorare la vivibilità del territorio e la qualità della vita, coniugando prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione». Si tratta di una definizione che anticipa la scelta contenuta nel decreto del ministro dell'interno del 5 agosto del 2008, attuativo dell'articolo 6 della legge n. 125 del 2008 (che ha novellato l'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000), secondo il quale la sicurezza urbana è «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale».

Inoltre, nei patti ricorrono alcuni specifici ambiti che in parte coincidono con quelli individuati dal citato decreto ministeriale, nei quali il sindaco può adottare provvedimenti, anche contingibili ed urgenti, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana: lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; il danneggiamento al patrimonio pubblico e priva-

to; l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili; l'abusivismo commerciale e l'illecita occupazione di suolo pubblico; la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto.

Si tratta di ambiti in relazione ai quali i patti hanno previsto progetti ed interventi destinati ad essere svolti in forma coordinata da amministrazioni statali e locali. Necessità non ripresa dal legislatore statale che nel disciplinare con la legge n. 125 del 2008 le attribuzioni del sindaco in materia di sicurezza urbana si è limitato a prevedere la preventiva comunicazione al prefetto dei provvedimenti in materia e nel caso che questi ultimi comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni di comuni contigui o limitrofi, la convocazione da parte del prefetto di un'apposita conferenza con i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento.

Nel secondo patto per Roma sicura si prevede ad esempio che le ordinanze del sindaco e del prefetto in tema di sicurezza e di lotta al degrado potranno fare riferimento ad una "mappa del rischio", tesa ad individuare le diverse forme di degrado e di criminalità, e stilata a cura del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, integrato con la partecipazione della regione Lazio.

Nel protocollo d'intesa sulla sicurezza urbana firmato dall'Unione dei comuni della "Media Vallesina", invece, l'entrata in vigore di nuove disposizioni in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, con particolare riferimento a quelle di cui ai commi 1 e 4 del novellato articolo 54 del decreto legislativo n. 267 del 2000, è indicata quale causa di integrazioni e modifiche del medesimo protocollo.

La possibilità di utilizzare strumenti negoziali in materia di sicurezza urbana è stata di recente riaffermata con la legge n. 133 del 2008 che, all'articolo 61, comma 18, ha introdotto la stipula di apposite convenzioni tra il ministero dell'interno ed i comuni interessati per la realizzazione delle iniziative urgenti occorrenti per il poten-

ziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico, finanziate con un apposito fondo istituito nello stato di previsione del ministero dell'interno, che per l'anno 2009 ammonta a 100 milioni di euro, e le cui disposizioni attuative sono demandate ad un decreto del ministro dell'interno, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze.

Anche la legge n. 125 del 2008 all'articolo 7, comma 2, ha demandato ad un decreto del ministro dell'interno l'individuazione delle procedure da osservare per assicurare, nel corso dello svolgimento dei piani coordinati di controllo del territorio, le modalità di raccordo operativo tra la polizia municipale, la polizia provinciale e gli organi di polizia dello Stato.

La necessità di una concertazione tra amministrazioni statali e locali, da ultimo, ricorre anche in occasione dell'ampliamento dei poteri dei sindaci in materia di sicurezza urbana operato dalla legge n. 94 del 2009 che, all'articolo 3, comma 40, ha stabilito che i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. Le associazioni sono iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte dello stesso, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti necessari previsti da un decreto del ministro dell'interno.

La medesima legge ha, inoltre, previsto che per la tutela della sicurezza urbana i comuni possono utilizzare sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico, scelta ricorrente in tutti i patti sottoscritti.

In terzo luogo, i patti rispondono ad una nuova visione "plurale" della sicurezza, in cui il bene "sicurezza" è riconosciuto come un bene pubblico che deve essere realizzato in maniera integrata sebbene sia percepito localmente. Gli istituti consensuali, infatti, cercano di far fronte a due istanze apparentemente contrapposte: la "sicurezza" pur essendo un bene che interessa la col-



lettività nazionale viene percepito a livello locale; l'effettività della tutela di tale bene è assicurata invece dall'azione sinergica dei diversi livelli di governo istituzionalmente coinvolti nel nuovo sistema amministrativo policentrico.

Dunque, l'esperienza dei patti se da un lato è in continuità con il modello di governo plurale e partecipato della sicurezza, così come disegnato dal terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione che prevede che la legge statale disciplini forme di coordinamento tra Stato e regioni nelle materie di cui alla lettera *b*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, dall'altro lato può trarre un ulteriore impulso dall'adozione della disciplina attuativa di questa disposizione costituzionale, che, mettendo a regime l'esperienza già in atto, potrebbe assicurare un'azione chiarificatrice in ordine alla prassi, illustrata in parte nel presente studio, di sottoscrivere tra l'amministrazione dell'interno e le regioni e/o gli enti locali, atti finalizzati a stabilire forme di collaborazione in materia di sicurezza integrata variamente denominati (accordi, protocolli, intese, contratti, ecc.)<sup>7</sup>.

La direzione suggerita dall'analisi dei patti è quella di affrontare la "questione sicurezza" in una prospettiva più ampia rispetto al tradizionale approccio di ordine pubblico attinente ai tipici profili dell'attività di prevenzione e di contrasto riconducibile alle forze di polizia. La sicurezza riguarda più in generale la qualità della vita: servizi sociali, progetti di area per il lavoro e lo sviluppo, politiche di intervento per le vittime di violenze o di altri delitti, programmi di risanamento del degrado urbano, piani di contenimento degli ambiti di emarginazione, nuove prospettive di educazione e promozione sociale e culturale.

L'obiettivo si sposta, dunque, verso una sicurezza più partecipata, risultato di un coordinamento tra i diversi

---

<sup>7</sup> Si veda il "Documento di indirizzo" approvato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome il 20 giugno 2002 e dal Consiglio nazionale dell'Anci in data 26 giugno 2002.

livelli di governo. Nel rispetto delle competenze e dell'organizzazione delle funzioni di ciascuno dei soggetti istituzionali coinvolti, con la disciplina attuativa dell'articolo 118 si potrebbero prevedere, infatti, strumenti di raccordo e verifica delle azioni svolte sinergicamente. Tale intervento generale complessivo dovrebbe permettere di estendere gli strumenti del coordinamento di cui all'articolo 118, comma 3, della Costituzione anche agli enti locali, sempre sulla base di una loro volontaria assunzione di responsabilità. Ciò consentirebbe di integrare le politiche sociali e territoriali, di competenza delle regioni e degli enti locali, con le politiche di sicurezza in senso stretto, degli organi statuali<sup>8</sup>.

In conclusione, il modello negoziale invero patiti per la sicurezza a fronte dell'inattuazione dell'articolo

---

<sup>8</sup> Si tratta di una scelta anticipata da alcuni legislatori regionali che hanno fatto ripetutamente ricorso allo strumento delle intese. Ad esempio la legge regionale Piemonte del 10 dicembre 2007, n. 23, recante "Disposizioni relative alle politiche regionali in materia di sicurezza integrata" prevede all'art. 3 che la regione, anche attraverso la conclusione di accordi e intese, nell'ambito delle rispettive competenze, con lo Stato, gli enti locali ed i soggetti pubblici, privati e dell'associazionismo, operanti in campo sociale, persegue la realizzazione di politiche locali per la sicurezza integrata delle città e del territorio regionale, nonché all'art. 9 la stipula di "Patti locali per la sicurezza integrata". La legge regionale Calabria 10 gennaio 2007, n. 5, su "Promozione del sistema integrato di sicurezza", all'art. 3 impegna la regione a promuovere accordi con lo Stato in materia di sicurezza delle città e del territorio regionale, nonché a favorire la partecipazione dei soggetti associativi, rappresentativi di interessi collettivi, al processo di individuazione delle priorità d'azione nell'ambito dei suddetti accordi, quale strumento di politiche concertate e integrate per il miglioramento della sicurezza urbana. La legge regionale Umbria 14 ottobre 2008, n. 13 recante "Disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini" all'art. 3 disciplina il "Patto integrato di sicurezza urbana" quale strumento privilegiato attraverso il quale, ferme restando le competenze di ciascun soggetto istituzionale, si realizza l'integrazione tra le politiche sociali, le azioni di natura preventiva, le pratiche di conciliazione e mediazione dei conflitti e per tutti gli interventi tesi a migliorare le condizioni di sicurezza urbana del territorio di riferimento.

118, comma 3, della Costituzione potrebbe offrire la cornice condivisa – e frutto di una determinazione paritaria – non solo per l'esercizio dei poteri sindacali, ma anche per lo svolgimento di attività di interesse generale in materia di sicurezza urbana frutto dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e privati, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'ultimo comma del medesimo articolo 118 della Costituzione.

