

La sicurezza delle città tra luci e ombre

*Vincenzo Antonelli**

Città e sicurezza

Il problema della sicurezza ha da sempre caratterizzato le comunità locali e le realtà cittadine. La città nasce come sistema di sicurezza per le persone e per gli scambi commerciali. Nella storia meno recente l'insicurezza era fuori dalle città: oltre le mura cittadine si aprivano spazi e territori insicuri, in balia del crimine e sottratti al controllo dei poteri pubblici. Nella città moderna l'insicurezza si è trasferita nel tessuto urbano. Lo spazio delle città tende a diventare "estraneo" e, dunque, insicuro per gli abitanti: è nella città che si verificano prevalentemente gli episodi criminali e si è esposti maggiormente a rischi e pericoli, oggi sempre più alimentati dal terrorismo globale.

Nelle città si moltiplicano, dunque, le cause di insicurezza. Queste possono essere rinvenute tanto in condotte criminali quanto in comportamenti di inciviltà, tanto in situazioni di disagio sociale quanto nella difficile convivenza tra i diversi gruppi sociali, tanto in fenomeni di degrado urbano quanto nel dissesto paesaggistico ed idrogeologico.

Nelle città cambia la portata del problema securitario: non più solo prevenzione e repressione dei reati, ma soprattutto promozione e garanzia di migliori condizioni di vivibilità. Si tratta di un obiettivo che si cerca di raggiungere attraverso l'integrazione delle politiche per la sicurezza con altre politiche pubbliche: pianificazione urbanistica, salvaguardia del territorio, integrazione sociale e culturale, risoluzione dei conflitti, educazione alla legalità.

Cambiano anche i soggetti chiamati a dare risposte alla crescente domanda di sicurezza: all'amministrazione statale e alle forze di polizia si affiancano il sindaco e l'amministrazione comunale, financo i privati.

Rispetto a questi cambiamenti prevale, tuttavia, un approccio emergenziale: se con le ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana si è preferito a livello locale dare risposte occasionali, temporanee e circoscritte, il legislatore statale sul piano nazionale ha più volte fatto ricorso alla decretazione d'urgenza per affrontare i delicati problemi della sicurezza delle città.

* Insegna Diritto Amministrativo presso la Facoltà di Economia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Roma ed è vice direttore del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet" della Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (Luiss) di Roma. Esperto in tema di sicurezza urbana, è autore di numerose pubblicazioni sull'argomento, di cui si segnalano i contributi pubblicati in Alessandro Pajno (a cura di), *La sicurezza urbana*, con prefazione di Giuliano Amato, Astrid, Maggioli Editore 2010.

Il decreto legge n. 14 del 2017

È in questo solco che si colloca il decreto legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, che segna un'importante tappa delle politiche pubbliche per la sicurezza delle città. Si tratta di un atto normativo adottato, così come si legge nelle premesse, per rispondere alla "straordinaria necessità ed urgenza di introdurre strumenti volti a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori e di promuovere interventi volti al mantenimento del decoro urbano".

Due sono i "capi" in cui si articola il decreto legge: l'uno dedicato alla collaborazione interistituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana, l'altro alla tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano.

Il decreto legge intende, dunque, offrire una visione d'insieme, e al contempo una razionalizzazione, dei molteplici strumenti che nel corso dell'ultimo decennio sono stati finalizzati alla promozione e alla tutela della sicurezza delle comunità locali.

Punto di partenza per tracciare i contorni del disegno complessivo è la definizione, contenuta all'articolo 1, comma 2, di "sicurezza integrata" intesa "come "l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali".

In tal modo il legislatore statale dà una prima ed organica attuazione al terzo comma dell'art. 118 della Costituzione che affida alla legge statale la fissazione della disciplina delle "forme di coordinamento" fra Stato e Regioni nella materia dell'"ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale". Il decreto legge, riproponendo un approccio già emerso nella legislazione regionale, configura la sicurezza delle città come il frutto del concorso di tutti i livelli di governo, andando così oltre il dettato costituzionale che si limita a stato e regioni, una sicurezza quale bene plurale, un bene pubblico che deve essere realizzato in maniera integrata e condivisa.

Allo stesso tempo l'integrazione riguarda l'incontro fra le tradizionali funzioni statali in tema di ordine e sicurezza pubblica, e le funzioni locali di promozione della qualità della vita.

Prospettiva che trova una conferma al comma 2 bis del medesimo articolo 1, frutto del dibattito parlamentare, che ha ricondotto alla promozione della sicurezza integrata gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia da finanziare con il fondo di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Estensione rafforzata al comma 1 bis dell'art. 2 che nella definizione delle linee generali per la promozione della sicurezza integrata vi ricomprende anche la necessità di migliorare la qualità della vita e

del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate.

La definizione e l'individuazione degli strumenti per la promozione della sicurezza integrata è demandata ad un sistema di pianificazione "a cascata". Alla definizione con un accordo sancito in Conferenza unificata delle linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata (articolo 2) segue la possibilità di concludere tra stato e singole regioni specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata (articolo 3), nonché di stipulare in conferenza stato-città un accordo per l'individuazione delle linee guida in materia di sicurezza urbana da attuare con appositi patti tra il prefetto ed il sindaco (articolo 5).

L'intervento legislativo non solo razionalizza e consolida il sistema di pianificazione avviato nel 2006 con "i patti per la sicurezza", ma eleva a modello nazionale un sistema ripetutamente sperimentato a livello regionale e basato sul carattere "pattizio", "negoziale" o "condiviso" dei diversi strumenti utilizzati.

È soprattutto l'ambito della sicurezza urbana quello in cui il legislatore statale ha apportato le innovazioni più rilevanti a partire dalla sua definizione: "il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni" (articolo 4).

Viene in tal modo normativizzata in parte la definizione introdotta dal decreto del ministro dell'interno del 5 agosto 2008 ("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") per circoscrivere lo spazio di intervento delle ordinanze sindacali ex art. 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

A sua volta, il legislatore ha ripartito e moltiplicato, alimentando in tal modo possibili duplicazioni, sovrapposizioni ed incertezze applicative, le possibilità di intervento del sindaco prevedendo in primo luogo il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti, quale rappresentante della comunità locale" in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche" (novella del comma 5 dell'articolo 50 del TUEL), in secondo luogo il potere di adottare ordinanze non

contingibili ed urgenti, per disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche “al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell’ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi (introduzione del comma 7 bis dell’articolo 50 del TUEL), ed in terzo luogo il potere di adottare, quale ufficiale del Governo provvedimenti contingibili ed urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano la sicurezza urbana, “diretti a prevenire e contrastare l’insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l’accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l’illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all’abuso di alcool o all’uso di sostanze stupefacenti” (novella del comma 4 bis dell’articolo 54 del TUEL).

Emerge, dunque, una sicurezza urbana perseguita attraverso l’introduzione di “divieti”, la cui osservanza è rafforzata dalla previsione nei casi di reiterata inosservanza delle ordinanze emanate ai sensi del modificato articolo 50, commi 5 e 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67, della possibilità per il questore di disporre la sospensione dell’attività del pubblico esercizio per un massimo di quindici giorni (articolo 12).

Una *vis* sanzionatoria che caratterizza l’intero secondo capo del decreto legge, non solo percorrendo un inasprimento delle sanzioni amministrative nel caso di violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi in particolari aree della città, quali le “aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze” e le “aree urbane su cui insistono scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, ovvero adibite a verde pubblico”, ma introducendo un inedito “ordine di allontanamento” (articolo 9) e un “divieto di accesso” (articolo 10), conosciuto come “daspo urbano”.

Sicurezza urbana e privati

Il ripensamento degli strumenti finalizzati alla tutela della sicurezza urbana ha riguardato anche il coinvolgimento dei privati.

La sede per valorizzare l’apporto dei privati è individuata nei patti per la sicurezza urbana, regolati all’articolo 5. Si prevede a tal proposito che la sottoscrizione dei suddetti patti debba tener conto anche di eventuali indicazioni o osservazioni acquisite da associazioni di categoria comparativamente più rappresentative. Dunque, la sottoscrizione del patto rimane riservata alle istituzioni pubbliche statali e locali, ma non solo. I privati infatti possono essere altresì invitati a partecipare alle riunioni del

Comitato metropolitano, la nuova sede interistituzionale per l'analisi, la valutazione e il confronto sulle tematiche inerenti alla sicurezza urbana relativi al territorio delle città metropolitane.

Diversi sono gli ambiti in cui possono essere coinvolti i privati.

La prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria

In primo luogo si tratta della “prevenzione e [del] contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado” attraverso il coinvolgimento, mediante appositi accordi, delle reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini. Il coinvolgimento dei privati è finalizzato ad apprestare “servizi ed interventi di prossimità” (articolo 5, comma 2, lett. a)).

La disposizione alquanto generica è destinata ad un'attuazione non scevra da incertezza e confusione.

Incerta appare la natura dell'accordo, i soggetti sottoscrittori, l'ambito di intervento, le misure programmabili. Si tratta di accordi accessori dei patti per la sicurezza o di accordi attuativi autonomi? Devono essere sottoscritti con il prefetto e il sindaco o solo con quest'ultimo? Cosa si intende per “reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini”? Quali impegni possono essere assunti dai privati?

Ad una prima lettura gli accordi sembrano avere natura prettamente attuativa e in quanto tali sottoscrivibili dal sindaco e dai privati. La generica nozione di “rete territoriale di volontari” consente di ricomprendere tra i soggetti privati legittimati le diverse strutture associative composte da volontari, escludendo, dunque, una collaborazione unipersonale e le forme aggregative con finalità diverse dal volontariato. La genericità e l'atecnicismo della nozione potrebbero giustificare l'inclusione anche delle esperienze aggregative “informali” e “di fatto”. Un ulteriore limite è dato dalla finalità associativa da perseguire, che deve essere espressa nell'atto costitutivo o nel patto associativo: la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini.

Per quanto riguarda il possibile oggetto dell'accordo, le attività dei privati dovrebbero concorrere alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, attraverso servizi e interventi di prossimità più che a un coinvolgimento diretto dei volontari nell'attività di segnalazione alle forze di polizia dello Stato o locali degli eventi che possono arrecare danno alla sicurezza urbana; attività pur sempre riservata alle associazioni di osservatori volontari, le cd. ronde, disciplinate dal comma 41, dell'art. 3, della legge n. 94 del 2009 e non interessate dal decreto legge in esame. Il decreto legge sembra infatti rinviare alla cura e gestione condivisa degli spazi urbani, ed in particolare delle aree verdi e dei parchi cittadini. La manutenzione e la rigenerazione

dei suddetti spazi dovrebbero contribuire a prevenire, dissuadere e ridurre i fenomeni criminali.

Le descritte caratteristiche consentono di riportare l'accordo al modello del "patto di collaborazione", quale strumento con cui i comuni e cittadini attivi possono concordare tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, gestione condivisa e rigenerazione dei beni comuni, proposto dal "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani".

La promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale

In secondo luogo i privati sono chiamati a collaborare alla "promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità" (articolo 5, comma 2, lett. c bis).

Il decreto legge prevede espressamente la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale. Anche in questo caso la nozione presupposta di "privato sociale" appare alquanto generica e priva di un riscontro normativo. A questa lacuna possiamo ovviare, salvo richiamare la legge n. 266 del 11 agosto 1991, sul volontariato, con la nuova definizione di "terzo settore" introdotta dalla legge 6 giugno 2016, n. 106, contenente "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale", secondo la quale "per Terzo settore si intende il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi", con esclusione delle formazioni e delle associazioni politiche, dei sindacati, delle associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche. La non coincidenza delle due nozioni potrebbe far propendere per una portata più ampia della nozione di "privato sociale" rispetto a quella codificata di "Terzo settore", con la conseguente possibilità di coinvolgere soggetti privati non strettamente riconducibili alle categorie di enti individuati dalla nuova normativa.

La disposizione richiede, altresì, che le azioni e i progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità debbano svolgersi "in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale". Si tratta del Fondo istituito dai commi 386-390, dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e da ultimo disciplinato con legge 15 marzo 2017, n. 33, "Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali".

Il legislatore non si è preoccupato, come invece ha fatto con la precedente disposizione, di individuare lo strumento per regolare la collaborazione con i privati, limitandosi ad una sua "valorizzazione", lasciando in tal modo alle amministrazioni locali l'individuazione dello strumento più idoneo.

Il sostegno strumentale, finanziario e logistico

In terzo luogo il decreto legge ha ribadito la possibilità per i privati di concorrere, sotto il profilo del sostegno strumentale, finanziario e logistico, alla realizzazione di “specifici obiettivi per l’incremento dei servizi di controllo del territorio e per la sua valorizzazione”, nell’ambito degli accordi sottoscritti dallo stato con le singole regioni o dei patti per la sicurezza sottoscritti dal prefetto con i sindaci (articolo 7, comma 1).

Siffatta forma di collaborazione è espressamente ricondotta all’articolo 6 bis, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, che aveva esteso la partecipazione dei privati agli accordi tra il Ministero dell’interno e le regioni e gli enti locali, stipulati ai sensi dell’articolo 1, comma 439, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, conosciuti come “patti per la sicurezza”, che in tale occasione sono stati ridenominati come “accordi territoriali di sicurezza integrata per lo sviluppo”, in quanto rivolti ad interventi in “aree interessate da insediamenti produttivi o da infrastrutture logistiche ovvero da progetti di riqualificazione e riconversione di siti industriali o commerciali dismessi o da progetti di valorizzazione dei beni di proprietà pubblica o da altre iniziative di sviluppo territoriale”.

Il decreto legge si è preoccupato di affermare “la finalità pubblica dell’intervento”, escludendo in tal modo dall’ambito di applicazione della disposizione gli interventi aventi esclusivamente natura privata ovvero rivolti a perseguire prevalentemente la sicurezza di soggetti e beni privati. In particolare il legislatore ha sottolineato che agli accordi di collaborazione si applicano sia il comma 439, dell’articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sia, ove possibile, l’articolo 119 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che prevede, in applicazione dell’articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, la possibilità per i comuni, le province e gli altri enti locali di stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi.

La videosorveglianza

L’ultimo ambito di collaborazione per i privati è costituito dall’attivazione di sistemi di videosorveglianza.

A tal riguardo il decreto legge all’articolo 7, comma 1 bis, ha previsto la possibilità per gli accordi sottoscritti dallo stato con le singole regioni o per i patti per la sicurezza sottoscritti dal prefetto con i sindaci, “al fine di conseguire una maggiore diffusione delle iniziative di sicurezza urbana nel territorio, nonché per ulteriori finalità di interesse pubblico”, di includere i “progetti proposti da enti gestori di edilizia residenziale ovvero da amministratori di condomini, da imprese, anche individuali, dotate di almeno dieci impianti, da associazioni di categoria ovvero da consorzi o da comitati comunque denominati all’uopo costituiti fra imprese, professionisti o residenti per la messa in

opera a carico di privati di sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati, dotati di software di analisi video per il monitoraggio attivo con invio di allarmi automatici a centrali delle forze di polizia o di istituti di vigilanza privata convenzionati” (articolo 7, comma 1 bis).

Si tratta di interventi che hanno come oggetto beni ed aree private, sebbene insistenti su rilevanti porzioni del territorio comunale – si parla infatti di enti gestori di edilizia residenziale ovvero di condomini, di imprese, anche individuali, dotate di almeno dieci impianti, di associazioni di categoria ovvero di consorzi o di comitati comunque denominati all’uopo costituiti fra imprese, professionisti o residenti –, e solo indirettamente riflessi sulla sicurezza degli spazi pubblici, né in chiave chiarificatrice può essere invocato il rinvio ad “ulteriori finalità di interesse pubblico” che dovrebbero perseguire gli interventi privati.

L’unico collegamento con una funzione pubblica o di interesse pubblico si rinviene nell’invio di allarmi automatici a centrali delle forze di polizia o ad istituti di vigilanza privata al fine di permettere loro di intervenire.

La disposizione asseconda la tendenza (si vedano l’art. 1, comma 228, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; l’art. 74 della legge 27 dicembre 2002, n. 289) seguita soprattutto dai legislatori regionali (si vedano la legge regionale Veneto 7 maggio 2002, n. 9; l’art. 78 della legge regionale Veneto 27 febbraio 2008, n. 1; la legge regionale Emilia Romagna, 4 dicembre 2003, n. 24; la legge regionale Friuli Venezia Giulia, 28 dicembre 2007, n. 30; l’art. 10, comma 13, lettera a), della legge regionale Friuli Venezia Giulia 14 agosto 2008, n. 9; la legge regionale Sicilia, 3 dicembre 2003, n. 20; l’art. 2 della legge regionale Lazio 5 Luglio 2001, n. 15; l’art. 11 bis della legge regionale Valle D’Aosta 19 maggio 2005, n. 11; la legge regionale Abruzzo 12 novembre 2004, n. 40; la legge regionale Lombardia 1 aprile 2015, n. 6) di promuovere e favorire l’attivazione di sistemi di videosorveglianza da parte dei privati – la videosorveglianza è, difatti, un’attività lecita non soggetta ad un regime pubblico autorizzatorio –, così come confermato dalla possibilità riconosciuta dal decreto legge in esame ai comuni di deliberare, a decorrere dall’anno 2018, apposite detrazioni dall’imposta municipale propria (IMU) o dal tributo per i servizi indivisibili (TASI) in favore dei soggetti che assumono a proprio carico quote degli oneri di investimento, di manutenzione e di gestione dei sistemi tecnologicamente avanzati realizzati in base ai suddetti accordi o patti. Alla base vi è, dunque, l’idea che la sorveglianza dei luoghi privati concorra alla sicurezza della comunità locale.

Questa scelta non sostituisce ma si affianca alla possibilità prevista dal decreto legge 23 febbraio 2009 n. 11 (convertito con modificazioni dalla legge 23 aprile 2009, n. 38) all’art. 6, comma 7, per i comuni di utilizzare sistemi di videosorveglianza in luoghi pubblici o aperti al pubblico per la tutela della sicurezza urbana (si veda il provvedimento adottato dal Garante per la protezione dei dati personali dell’8 aprile del 2010). Ciò ha spinto il legislatore statale con l’adozione dell’art. 61, comma 18, della legge n. 133 del 2008, ad includere i progetti di investimento in tecnologie di

videosorveglianza tra quelli da finanziare a seguito della sottoscrizione di apposite convenzioni tra il ministero dell'interno ed i comuni volte a sostenere iniziative urgenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico.

Alcune considerazioni di sintesi

Il decreto legge n. 14 del 2017 si candida a fornire la nuova cornice per i molteplici strumenti che il legislatore statale ha finalizzato alla promozione della sicurezza urbana: dai patti ai poteri sindacali di ordinanza, dalle associazioni di osservatori volontari agli strumenti di videosorveglianza.

Ma è soprattutto nei confronti dei sistemi di sicurezza integrata delineati dai legislatori regionali che il decreto legge richiederà uno sforzo di adeguamento: esso per la prima volta dà contenuto a quelle forme di coordinamento richieste dal terzo comma dell'art. 118 della Costituzione.

Tuttavia il legislatore statale non è riuscito a risolvere del tutto il groviglio definitorio della sicurezza urbana. Se da un lato nella definizione di sicurezza urbana vi ricomprende soprattutto quei fenomeni che incidono sulla vivibilità e sul decoro delle città a prescindere da un legame con la commissione di reati, nonostante continui a far riferimento alla "prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio", dall'altro i poteri di ordinanza attribuiti al sindaco quale ufficiale di governo continuano ad essere finalizzati alla sicurezza urbana ovvero a "prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità", ribadendo in tal modo l'indirizzo della Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 196 del 2009 (si vedano le sentenze n. 226 e 274 del 2010, n. 115 del 2011) secondo il quale la sicurezza urbana va ricondotta alla tutela della sicurezza pubblica, intesa come attività di prevenzione e repressione dei reati.

Sarebbe, infatti, auspicabile circoscrivere l'ambito della sicurezza urbana solo alla vivibilità e al decoro delle città e di conseguenza configurare i relativi poteri attribuiti alle amministrazioni locali alla stregua di una funzione comunale fondamentale.

Sottesa al decreto legge è la visione culturale in virtù della quale una comunità più integrata attua a suo modo una rete di protezione e controllo che affianca l'attività di prevenzione delle forze di polizia e al contempo contribuisce ad impedire il radicamento di fenomeni criminali. Nell'atto normativo trova conferma il ruolo delle comunità locali nell'attivazione delle politiche di prevenzione e di contrasto al disagio e all'esclusione sociale quale fattore causale della criminalità. Ai tradizionali strumenti della prevenzione situazionale si affiancano misure di "prevenzione sociale" volte ad eliminare o ridurre i fattori criminogeni secondo una lettura eziologica della criminalità.

Si insegue l'idea per la quale il recupero del tessuto urbano e la fruibilità degli spazi pubblici concorrono ad accrescere la sicurezza delle comunità locali. Permettere alla collettività di vivere la città in tutti i suoi spazi e favorire l'integrazione sociale non solo dovrebbero migliorare la qualità della vita delle persone, rafforzando la percezione di

sicurezza che le amministrazioni locali si propongono di conseguire, ma al contempo dovrebbero funzionare come prevenzione e deterrenza per la criminalità.

Tuttavia, non possiamo tacere il rischio di una torsione securitaria delle politiche sociali ovvero il rischio di risolvere i problemi sociali che attraversano le nostre città con interventi che hanno come finalità la sicurezza: non possiamo trasformare il governo locale nel governo della sicurezza.