

Società e sicurezza, un binomio inscindibile

di Marco Cardilli

Sommario

1. L'insicurezza sociale come stato di ansia permanente. – 2. Sicurezza multitasking, l'importanza di azioni contemporanee. – 3. Sindaco e sicurezza, un rapporto ancora incerto.

1. *L'insicurezza sociale come stato di ansia permanente*

Il tema della sicurezza è ormai da oltre un ventennio al centro del dibattito pubblico italiano e fonte di crescente attenzione di politici, mass media e società civile, tornando prepotentemente di attualità in occasione di fatti di cronaca di particolare gravità ed allarme sociale.

Per un approccio efficace alla questione sicurezza ed in particolare a quella “urbana” su cui, da alcuni anni, si concentra l'attenzione dei media e del legislatore nazionale, in un contesto mutevole ed in costante evoluzione come effetto dei profondi cambiamenti causati dalle conseguenze del processo di globalizzazione in atto, occorre una visione illuminata ed evoluta, attesa la rapida obsolescenza di studi di settore e concetti teorici che hanno risentito, nel passato, di una matrice ideologica spesso intrisa di retorica allarmistica.

Le trasformazioni favorite dall'attuale modernizzazione su scala mondiale hanno infatti caricato di una nuova connotazione fenomeni antichi, sopiti, dimenticati ed ora riaffioranti come la percezione di insicurezza, la *fear of crime*, il rischio o la sfiducia nelle istituzioni o nelle persone.

Queste paure, o meglio ansie, che, in assenza di concreti collegamenti con la realtà, prendono spesso il profilo del sospetto generico, accompagnate dall'incessante comunicazione di notizie relative a fatti criminali, assumono forme talmente disparate da rendere inspiegabile la loro diffusione semplicemente come reazione all'aumento della criminalità i cui dati, peraltro, manifestano al contrario una decisa controtendenza.

Quasi mai la paura corrisponde ad una esperienza negativa di vita vissuta. A ben vedere, il crimine sembrerebbe proporsi quale pretesto aggregatore attorno al quale cristallizzare una serie di inquietudini derivanti da difficoltà di integrazione sociale piuttosto che scarsa qualità dei servizi che le istituzioni non riescono ad affrontare in modo adeguato, ma anche quale propensione positiva all'unità secondo la teoria

durkheimiana della funzione sociale del crimine¹ quale rinforzo per la coesione collettiva.

Difficile, quindi, risulta essere la rilevazione e la misurazione di fenomeni quali la preoccupazione o la paura ed altrettanto difficile, per i *policy maker*, è mettere a punto un'adeguata politica della sicurezza efficace anche a livello mediatico e comunicativo quando il realismo dei numeri abdica all'immaginazione.

La bassa qualità della vita nelle città contemporanee non rappresenta una novità nella storia urbana, vissuta spesso come il caro prezzo da pagare per sentirsi protetti entro mura fortificate, per aumentare le opportunità di impiego, per accrescere il potenziale offensivo degli individui tramite l'aggregazione o più semplicemente per lasciarsi alle spalle i duri lavori nei campi di qualche anno addietro². Motivazioni forti che facevano dimenticare i molti mali urbani come il degrado ambientale, l'eccessivo inquinamento, la concentrazione abitativa, la crescente povertà, le massicce ondate migratorie accompagnate dalla crisi economica.

A voler guardare a tempi recenti e volendo rimanere nel perimetro della nostra nazione possiamo dire che a partire dal dopoguerra, l'Italia ha avuto la fortuna di godere di un lungo periodo di crescita e sviluppo economico favorevole alla creazione di un ambiente culturale travagliato, ma predisposto al futuro, all'ottimismo, al progresso sociale ed economico.

Il progressivo affermarsi dello "stato sociale" ha creato meccanismi di protezione per l'immediato – ammortizzatori sociali, cassa integrazione, gabbie salariali – e di garanzia per il futuro – sistemi pensionistici e previdenziali – in grado di restituire tranquillità, ordine, fiducia, una sorta di terapia di gruppo in cui ci si identificava come parte di un meccanismo organizzato e definito come "patto sociale" da Hobbes³ nella sua più famosa opera "Il leviatano".

¹ Per Durkheim assume una posizione centrale il "problema dell'ordine", una struttura che limita la spinta naturale dell'uomo verso uno stato di guerra universale. Egli considera, infatti, gli individui, se lasciati a se stessi, come esseri egoisti e volenterosi ad esaudire i loro desideri. Dunque, la società si presenta come fenomeno morale di solidarietà collettiva.

Il reato in campo individuale e sociologico è un'azione di adattamento soggettivo nei confronti di comportamenti soggettivi che violano le regole della società civile. Quando nasce l'idea secondo cui un'azione può essere classificata reato ci troviamo nella condizione secondo cui c'è la necessità di impedire ad alcune persone di rivendicare qualche cosa che ritengono un loro diritto. Si vuole impedire a delle persone di fare delle azioni che entrano in conflitto con interessi di altre persone che hanno la forza per imporre loro di non farle. Per ogni reato si infligge una pena poiché si sono violate le coscienze collettive. Per questo secondo Durkheim deve esistere una legge universale coerente e rispettabile che, quindi, possa portare al bene sociale

² Come è possibile evincere dal Rapporto del WWF Italia "Caring for our soil - Avere cura della natura dei territori", realizzato con il contributo di 27 tra docenti (delle Università di Camerino, Firenze, L'Aquila, Roma Tre, Tuscia), esperti di Istituti di ricerca (Ispra e Istat) e rappresentanti di istituzioni (come la Commissione europea), negli ultimi 50 anni le 14 aree metropolitane italiane hanno visto triplicare la percentuale della superficie urbanizzata, passando in media dal 3 al 10% (consultabile in <https://www.wwf.it/news/pubblicazioni/?31760/Caring-for-our-soil>)

³ Thomas Hobbes è, assieme a Niccolò Machiavelli e a John Locke, uno dei più importanti protagonisti della filosofia politica rinascimentale, noto per l'esaltazione del potere monarchico quale unico freno del *bellum omnium contra omnes* ("guerra di tutti contro tutti"). Sintetizza Hobbes che gli esseri umani nascono malvagi e cattivi e, senza un adeguato controllo dell'autorità, si instaurerebbe un clima di guerra civile, in quanto, scrive il filosofo

Un'epoca d'oro, quella del dopoguerra, cui anche le recenti serie televisive guardano con nostalgia e rimpianto riproponendo spaccati di una società, di una imprenditoria e di una famiglia che non ci sono più e che nel migliore dei casi potrà, a dirla col Vico⁴, riproporsi, in altre vesti come ricorso storico.

La causa della odierna sensazione di vulnerabilità ed esposizione al rischio, che attraversa trasversalmente anche categorie sociali tradizionalmente immuni, può ricondursi alla contemporanea crisi dei tre pilastri su cui era fondata la società industriale:

- 1) la famiglia, all'interno della quale vengono rapidamente rivoluzionati i tradizionali ruoli;
- 2) il lavoro, ora precario e a bassa produttività;
- 3) il *welfare*, fondato sulle grandi assicurazioni sociali obbligatorie, ma sempre meno capace di seguire le esigenze dei lavoratori e soprattutto delle categorie a rischio.

La crisi del *welfare state*, iniziata a metà degli anni ottanta e protrattasi sino ad oggi, per il progressivo concatenarsi di cause in parte imputabili a carenze organizzative dello Stato, congiuntamente ad una feroce crisi economica e di valori, ha via via creato una condizione di insicurezza e di ansia in grado di amplificare la percezione sensoriale delle difficoltà del vivere sociale, trasmettendo la sensazione che la situazione vissuta sia molto più grave di quella effettiva, a causa dell'assenza di prospettive e di reali obiettivi pianificabili a breve e medio termine.

In tale quadro basta poco per rendersi conto come il modello della famiglia monoreddito e con essa la figura del capo famiglia quale punto di riferimento economico e carismatico, siano ormai definitivamente tramontati.

La tattica prudentiale dei governi ha sinora proposto solo dei palliativi abdicando di fatto nel ruolo di guida per spingere l'individuo in ambienti, lavorativo piuttosto che sociale, sempre più competitivi, indotto ad essere vieppiù performativo e ad assumere su di sé tutti i rischi delle scelte di vita e professionali in estrema solitudine, sancendo la definitiva prevaricazione dell'economico sul sociale.

In questo periodo specialmente stiamo vivendo una tipica contraddizione dei nostri tempi, prodotta dal potenziamento del processo di individualizzazione, la dicotomia

inglese, riprendendo una frase dell'"*Asinaria*" plautina, l'uomo, allo stato di natura, è un lupo per i suoi simili (*homo homini lupus*). È necessario, a giudizio del pensatore britannico, un contratto tra re e sudditi in forza del quale essi rinunceranno a parte dei loro diritti. Questa rinuncia deve essere suggellata da un patto tra gli uomini, da un contratto sociale che stabilisca che si trasferiscano tutti i diritti naturali, tranne quello della vita, ad una persona o a un'assemblea che gestiranno per tutti gli uomini, con leggi che faranno rispettare con la forza, i diritti di natura. Il patto che dà vita alla società civile (*pactum societatis*) è un patto di soggezione (*pactum subiectionis*).

⁴ Gianbattista Vico sosteneva che alcuni accadimenti si ripetono con le medesime modalità, anche a distanza di tanto tempo; e ciò avviene non per puro caso ma in base ad un preciso disegno stilato della divina provvidenza. Da sempre nella storia abbiamo assistito a situazioni che ci hanno ricordato precedenti periodi storici o ci siamo ritrovati di fronte a contesti e situazioni politiche, economiche, culturali che ci ricordavano come un ciclo si stesse per concludere e il nuovo stesse per giungere.

tra libertà e sicurezza in un ordinamento come il nostro, concepito nel solco dei principi costituzionali e democratici, tradizionalmente orientato più all'ampliamento delle libertà e dei diritti di tutti, che alla loro compressione.

Una dicotomia che si può facilmente cogliere nella odierna contrapposizione tra richiesta di maggiore sicurezza civile, maggiore richiesta di Forze dell'ordine e di sorveglianza e, contemporaneamente, richiesta di sempre maggiore democrazia, garanzie, stato di diritto, libertà personale e di espressione, privacy.

L'antitesi è, quindi, fra sicurezza e libertà, ovvero fra democrazia e diritti, fra privacy ed invadenza dello Stato che può facilmente degenerare verso una pulsione securitaria⁵ che fa della questione sicurezza spesso un problema di "giustizia emozionale", fatta di processi paralleli sui mass media.

Come stigmatizzava Benjamin Franklin⁶ oltre trecento anni fa "Chi è pronto a dar via le proprie libertà fondamentali per comprarsi briciole di temporanea sicurezza non merita né la libertà né la sicurezza".

Proprio sul temperamento tra bisogno di libertà "di" e necessità di libertà "da" ⁷ si gioca il futuro dello Stato di diritto e della democrazia ponendosi con sempre più forza il problema della "uguaglianza" dei diritti e di come tutelarli tutti, salvo poi affidare quotidianamente e volontariamente informazioni personali ai colossi della Silicon Valley senza alcuna precauzione o tutela in nome dell'essere "social".

Nella società postmoderna si sono affermate, come mai in passato, esigenze di rispetto della libertà e dell'autonomia degli individui, garantite dallo Stato di diritto talché la ricerca di livelli di sicurezza sempre maggiori rischia di configurarsi come condanna generalizzata di qualunque comportamento non omologato, determinando, di conseguenza, un aumento del sentimento di insicurezza.

A cosa serve essere sicuri se non ci si sente sicuri? La sicurezza reale è minata dall'insicurezza psicologica, da sentimenti di inadeguatezza, sfiducia, timori spesso ingiustificati che hanno a che fare più che con la presenza e la diffusione della criminalità, con un generale bisogno di assicurazioni e di fiducia negli altri. Il confronto politico ha progressivamente perso di vista il lato sociale ed economico, concentrandosi esclusivamente sugli aspetti legati alla diffusione del terrorismo internazionale e sul presunto aumento di delinquenza comune ignorando che un

⁵ Negli Stati Uniti, dopo l'11 settembre, fu adottato il Patriot Act, che ha tra l'altro permesso ai servizi segreti intercettazioni telefoniche e controlli del traffico Internet senza mandato della magistratura. Solo le rivelazioni di Edward Snowden sul Prism e lo scandalo Nsa hanno svelato l'estensione e la portata dei dati prelevati.

⁶ Benjamin Franklin è stato uno scienziato e politico statunitense. Poliedrico negli interessi, fu uno dei Padri fondatori degli Stati Uniti in cui si ritrovano i valori democratici, lo spirito comunitario e l'opposizione all'autoritarismo, sia politico che religioso. Ho scelto questo suo aforisma che colpisce per l'estrema attualità della riflessione.

⁷ Si veda a tal proposito il saggio di Isaiah Berlin "Due concetti di libertà", risalente al 1958 come testo della lezione inaugurale tenuta dall'autore al momento in cui fu chiamato a ricoprire la cattedra di Teoria politica a Oxford. Egli definì il concetto di libertà "negativa" come assenza di limitazioni o interferenze nei riguardi di ciò che un soggetto è capace di fare. Maggiore "libertà negativa" significa minori restrizioni delle possibili azioni del soggetto. Berlin associò la libertà "positiva" con l'idea di padronanza di se stessi, ovvero la capacità di auto-determinazione, di essere padroni del proprio destino.

incentivo decisivo per la riduzione dei sentimenti di insicurezza potrebbe venire da una equilibrata concomitanza di fiducia sociale e di apertura culturale.

La politica ha finora risposto adottando perlopiù due strategie comunicative, quella dell'allarme, che consiste proprio nell'exasperare un fenomeno sociale deviante e concentrare l'attenzione su specifici episodi che ne rafforzino il nesso causale, e quella, contrapposta, dell'elusione che consiste invece nell'evitare di affrontare i problemi di sicurezza, ridimensionandoli a tal punto da provocare una risposta statuale inefficace, lenta e percepita dal cittadino come profondamente insoddisfacente.

Una risposta esaustiva alla domanda complessiva di sicurezza del cittadino può venire soltanto dall'insieme coordinato di misure preventive e repressive, assicurate da polizie nazionali e locali, e di misure di promozione sociale e della qualità della vita connesse con le materie di competenza comunale e regionale. Una *governance* multilivello fortemente legata al territorio e al contesto urbano in particolare, si configura quindi come la forma più idonea a soddisfare il bisogno di sicurezza espresso dai cittadini.

La sicurezza non può essere responsabilità delle sole forze dell'ordine così come la percezione d'insicurezza non deriva soltanto dal buon operare di queste ultime; la sicurezza, come abbiamo visto, dipende da diversi fattori quali coesione sociale, coscienza civica, qualità della vita che risultano, per buona parte, di competenza delle comunità locali e della società civile chiamata ad intraprendere processi virtuosi ed innovativi di equa distribuzione non solo della ricchezza, ma soprattutto delle opportunità.

Quanto detto appare di tutta evidenza nel recente confronto mediatico tra Ministero dell'Interno e amministrazioni locali incentrato sulle recenti direttive in materia di sgomberi che, pur in un contesto di adattamento critico, rischiano di cancellare, appiattare, dissolvere le innumerevoli diversità che caratterizzano l'umanità di cui si vogliono occupare.

Senza entrare nel merito del discorso sistemico, il punto che qui si vuole porre in evidenza è che l'approccio prevalentemente "sicuritario" tende, nella prospettiva critica che qui stiamo delineando, ad imporsi sul sociale arrivando a poter contrastare solo i fenomeni giunti a maturazione, ormai manifesti senza poter incidere sui modelli socio culturali sommersi che prosperano nei circoli religiosi, intellettuali o squadristi più facilmente avvicinabili ed investigabili attraverso momenti e situazioni di socialità estesa ed attività di penetrazione informativa dall'interno.

Ogni operazione "di ordine e sicurezza" porta allo scardinamento dei legami storici e identitari tra i luoghi e le comunità sane insediate creando una frattura basata sulla consapevolezza della presenza del male a ridosso della vita e delle abitudini che conduciamo e come tale rappresenta l'estrema ratio.

2. *Sicurezza multitasking, l'importanza di azioni contemporanee*

Chi è chiamato a tutelare la sicurezza collettiva non può, pertanto, ragionare soltanto in termini di perseguimento dei colpevoli dei reati, ma ha il dovere di predisporre ed attuare strategie e programmi di prevenzione ed integrazione che favoriscano la civile convivenza riconoscendo nel contempo un ruolo di protagonisti ai componenti delle comunità.

Il rischio, quindi, è che, in base all'art. 117, comma 2, lett. h) della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, il legislatore nazionale finisca, in questo delicato settore per attrarre a se, in una forma di sussidiarietà verticale, anche le politiche locali della sicurezza, riducendole ad ancelle del bene supremo della sicurezza tecnicamente intesa, mortificando modelli di intervento locali caratterizzati da educazione alla convivenza, rispetto della legalità, integrazione e inclusione sociale per farne, nel migliore dei casi oggetto di trattazione pattizia con il Prefetto, in applicazione del principio di coordinamento espresso nell'art. 118, comma 3 della Costituzione.

A distanza di qualche anno dalle prime esperienze riformatrici, forti di un affinamento giurisprudenziale che ha non poco contribuito a fare chiarezza sulla perimetrazione dei poteri del sindaco, con il decreto-legge n. 14 del 2017, meglio noto come decreto "Minniti" (dal Ministro dell'interno pro-tempore), si torna a parlare di sicurezza urbana, come bene pubblico da tutelare attraverso una variegata serie di interventi tra i quali si collocano anche le ordinanze sindacali seppur riformate in termini contenutistici peraltro ampliati.

L'impianto fondamentale del provvedimento rimane in stretta continuità con gli interventi legislativi che, nonostante il diverso segno politico dei governi in carica, hanno interessato il campo della sicurezza urbana in modo tendenzialmente omogeneo a partire dalla fine degli anni Novanta, rappresentando da un lato il riconoscimento ordinamentale dell'evoluzione del ruolo delle autonomie territoriali per la sicurezza pubblica e cristallizzando dall'altro un corretto raccordo con le Autorità statali di pubblica sicurezza e con le Forze di polizia statali.

Mi permetterò di svolgere alcune considerazioni soprattutto sugli aspetti politici e programmatici di quest'ultimo provvedimento, tralasciando l'analisi tecnica di quelle norme che (a torto ad opinione di scrive) hanno più di altre attirato l'attenzione dei media, come il tanto citato DASPO urbano, a scapito, invece, della rilevanza della parte previsionale ed ordinamentale del provvedimento che tenta di consolidare il processo di decentramento, conferendo, prima facie, ai governi locali un ruolo sempre più attivo nell'elaborazione ed applicazione di politiche e strategie urbane di sicurezza.

Accanto all'area tradizionale della repressione (sfera della "sicurezza primaria"), peraltro ampliata con nuove, ed in parte atipiche, ipotesi di misure di prevenzione in parte riconducibili alla tipologia di strumenti già prevista dalla l. n. 401/1989 relativa allo svolgimento di manifestazioni sportive, assume valore l'opera di salvaguardia non convenzionale (sfera della sicurezza secondaria) intesa come controllo sociale di

fenomeni potenzialmente criminogeni atti a creare un clima di tensione e d'insicurezza, studiandone le cause e le possibili reazioni collettive.

E d'altronde se la sicurezza dovesse essere attuata unitariamente nel senso più rispettoso della sua teorizzazione concettuale, appare illogico che solo la sfera della sicurezza primaria, in grado di governare perlopiù criticità a breve termine, sia ricondotta ad una competenza primaria statale, lasciando annasprire le politiche sociali e di inclusione, di ben più ampio respiro ma spesso difettanti dei requisiti di contingibilità ed urgenza, tra le materie attribuite agli enti locali senza la garanzia dei livelli minimi essenziali delle prestazioni, rimesse alla sensibilità del sindaco ed alla compatibilità economica con gli assetti finanziari dell'ente.

Un approccio questo banalmente scontato, ma che nel citato Decreto Minniti, così come nel precedente Decreto Maroni⁸ ed anche nella recentissima decretazione d'urgenza dell'attuale Ministro Salvini⁹ in materia di sicurezza, non trova purtroppo un ulteriore reale sostegno, normativo e finanziario, che vada oltre i proclami di un approccio multidisciplinare alle questioni della criminalità, della devianza e delle dipendenze.

Infatti anche l'ultimo decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 sembra condividere, per gli aspetti che qui interessano, la continuità legislativa con la vigente legge 18 aprile 2017, n. 48, di conversione del decreto Minniti, prevedendo nel titolo secondo, capo I, pochi articoli solo integrativi delle disposizioni interessanti la sicurezza urbana, riconducibili essenzialmente all'estensione dell'ambito di applicazione del daspo urbano (articolo 21e 21 bis), ora applicabile, previo recepimento nei regolamenti comunali e limitatamente alle ipotesi sanzionatorie già previste nella citata legge di conversione, anche nei pressi dei presidi sanitari e in aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli.

La durata del Daspo urbano disposto dal questore passa da sei mesi ad un anno, viene estesa la sua applicabilità anche ai locali pubblici in caso di soggetti con precedenti specifici per spaccio o disordini e viene altresì introdotta la sanzione penale per l'inosservanza alla disposizione questurile attesa la sostanziale inefficacia della precedente sanzione amministrativa ancorché inasprita.

Viene introdotto il reato di "esercizio molesto dell'accattonaggio" (Artt. 21 quater e 21 quinquies), impropriamente definito delitto seppur collocato tra le contravvenzioni (articolo 669-bis codice penale), punendo con la pena congiunta dell'arresto da tre a sei mesi e con l'ammenda chiunque esercita l'accattonaggio con modalità vessatorie o simulando deformità o malattie o attraverso il ricorso a mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà. Inoltre, si modifica la disciplina del reato di

⁸ Decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, "Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione".

⁹ Decretolegge 4 ottobre 2018, n. 113, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

impiego di minori nell'accattonaggio punendo con la pena della reclusione da 1 a 3 anni chiunque organizzi l'altrui accattonaggio, se ne avvalga o lo favorisca ai fini di profitto.

Viene inoltre modificato l'articolo 7, comma 15-*bis*, del codice della strada che se da un lato vede una leggera riduzione della sanzione amministrativa per coloro che esercitano senza autorizzazione l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine, dall'altro trasforma da illecito amministrativo in contravvenzione punita con la pena congiunta dell'arresto da sei mesi a un anno e dell'ammenda nel caso in cui nell'attività siano impiegati minori o se il soggetto sia già stato sanzionato per la medesima violazione con provvedimento definitivo.

Gli unici ulteriori articoli, peraltro di natura organizzativa ed operativa, che coinvolgono gli enti locali, il loro rappresentante istituzionale ed i loro organi riguardano l'ennesimo riconoscimento dei livelli di accesso al CED interforze da parte delle forze di polizia locale (articolo 18) e la possibilità di sperimentare, da parte delle stesse polizie, l'uso di armi ad impulsi elettrici (articolo 19), entrambe le ipotesi riservate a città con almeno centomila abitanti.

Un timido segnale nel senso di un riconoscimento dell'importanza di un sostegno finanziario ai comuni lo scorgiamo nell'articolo 35 del Decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito con modificazioni nella legge 1 dicembre 2018, n. 132 laddove si scopre il rifinanziamento del Fondo, già previsto dal D.L. 14/2017, per il potenziamento e/o l'installazione da parte dei Comuni dei sistemi di videosorveglianza e la costituzione di un fondo per il potenziamento delle iniziative di sicurezza urbana, istituito presso il Ministero dell'interno, ancorché con una dotazione veramente solo simbolica, ma auspicabilmente integrabile.

Insomma una legge nel suo complesso, comprese le recenti modifiche citate, che dà buoni consigli non potendo o non volendo tuttavia dare il buon esempio attraverso reali interventi strutturali e migliorativi sul sociale, sull'integrazione, sulla cultura che, nell'urgenza di fornire risposte ai cittadini, assumono un ruolo ancillare nelle strategie globali di innalzamento della sicurezza reale e percepita potendosi notare la "mano" del legislatore governativo di un impianto normativo fortemente sbilanciato sulla repressione, certamente di più immediata e tempestiva attuazione rispetto ai tempi più lunghi della mediazione sociale e della riqualificazione urbana.

Una legge che, complessivamente, anche al netto delle recenti minimali innovazioni pocanzi descritte, tenta di mettere al centro le politiche e la politica, in particolare la figura del sindaco, motore e gestore della complessa disciplina sanzionatoria ed impeditiva, a ragione identificato come il migliore conoscitore del territorio che gli deriva dall'esercizio delle funzioni amministrative di prossimità, in coerenza con la valenza territoriale dei beni materiali ed immateriali oggetto di tutela legati a doppio filo alle singole realtà urbane.

La stessa natura monocratica dell'organo, del resto, consente da un lato di assumere decisioni in modo più diretto, permettendo, dall'altro, alla comunità di identificare

chiaramente il responsabile dell'azione pubblica, ovvero più in generale di riaffermare il controllo istituzionale su fenomeni di carattere emergenziale, individuando in via di prevenzione nuovi strumenti volti ad evitare situazioni di disordine e criminalità. Nello specifico, poi, come è possibile affrontare efficacemente rischi globali con soluzioni locali se le città sono spesso troppo deboli ed i governi nazionali troppo distanti dai problemi peculiari del territorio ?

3. *Sindaco e sicurezza, un rapporto ancora incerto*

A prima vista il processo di "territorializzazione" di funzioni potrebbe essere letto in continuità della più generale riforma costituzionale in senso "federale" (apportata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), per cui sede della decisione politica non sarebbe più solo lo Stato centrale, ma anche gli Enti locali a sottolineare la scelta di sussidiarietà che impone di allocare le funzioni pubbliche ai livelli istituzionali più prossimi ai cittadini.

In tal senso, al di là dei testi normativi o delle intenzioni del legislatore, l'analisi dei poteri del Sindaco in materia di sicurezza urbana, consente di registrare alcune incongruenze, utili anche alla più generale riflessione sull'effettivo trasferimento di funzioni a livello locale, aiutando a chiarire quali reali spazi restano per gli Enti locali, nel seppur mutato contesto costituzionale, nel condivisibile intento di valorizzarne ulteriormente il doveroso coinvolgimento nel governo della sicurezza.

Il decreto "Minniti", anche come recentemente integrato, sulla cui procedura d'urgenza molte perplessità rimangono, non può essere enfatizzato oltre misura ma deve essere letto in modo critico ed obiettivo e tenendo in considerazione che il sistema istituzionale ed amministrativo in cui si inserisce non viene minimamente intaccato nelle fondamenta rimanendo invariato quel che rimane del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, informato ad una concezione subordinata dell'autonomia territoriale locale, così come le prerogative delle autorità di pubblica sicurezza e delle forze di polizia a carattere nazionale.

Le norme, seppur frammentate in un caleidoscopio di interventi che danno la sensazione di poter incidere su una vasta gamma di comportamenti e devianze, non attribuiscono al Sindaco poteri speciali o taumaturgici per la cura della sicurezza urbana, ma forniscono poche armi spuntate, a parziale eccezione dei Programmi di riqualificazione urbana che tuttavia rappresentano dispositivi non ordinari di pianificazione, consistenti perlopiù in strumenti sanzionatori e coercitivi di natura punitiva che identificano i cittadini e la collettività come meri destinatari di protezione istituzionale.

Del resto neppure sarebbe stata possibile prevedere nel decreto una maggiore autonomia dei poteri locali in tema di sicurezza urbana o una affrancazione di tali poteri dai raccordi organizzativi e procedurali con l'Amministrazione statale della pubblica sicurezza se non al prezzo di scaricare sul Sindaco e sulle strutture amministrative sottostanti ogni responsabilità derivante dai problemi di "incolumità

pubblica" e "sicurezza urbana", oltre alla possibilità di approcci difformi sul territorio nazionale contrastanti con i valori unitari sottesi all'ordine pubblico e sicurezza.

Né, d'altronde, a legislazione vigente e pur prestando la maggior forza possibile al principio di autonomia degli enti locali, sarebbero possibili interventi sulla sicurezza urbana a livello locale senza la presenza di forme di collegamento con l'Amministrazione statale della pubblica sicurezza che, pur tuttavia, fanno perdere molto alla rappresentatività delle istanze dei cittadini che il sindaco avrebbe obbligo di assicurare in forza del vincolo di mandato, non disponendo di strumenti autonomi per il soddisfacimento degli stessi.

Le peculiarità del nuovo pacchetto sicurezza non sono inedite nel panorama giuridico italiano, tanto che la cooperazione interforze in tema di sicurezza costituisce un obiettivo perseguito da molti anni dal Ministero dell'interno e non una nuova materia e l'ordine di allontanamento, quale misura amministrativa, ha rappresentato uno strumento ampiamente utilizzato in tema di manifestazioni sportive, così come il potere di ordinanza e gli strumenti pattizi tornano prepotentemente alla ribalta dopo una stagione sottotono.

L'intento del legislatore è chiaramente quello di enfatizzare il coinvolgimento del Sindaco, in coerenza con la scelta di sussidiarietà che impone di allocare funzioni e poteri pubblici ai livelli istituzionali più prossimi ai cittadini, ma senza fratture ordinamentali o schematismi, senza esagerare, memori della deludente prima stagione delle ordinanze, delineando un sistema fatto di persone piuttosto che di regole all'interno del quale (riuscire a) ritagliarsi una posizione (politica) ed intessere relazioni istituzionali per ottenere il concorso e la collaborazione di più livelli di governo, secondo il progressivo affermarsi del pluralismo istituzionale come principio organizzatore della funzione amministrativa.

In un quadro siffatto, il coordinamento tra le diverse autorità locali di pubblica sicurezza richiesto dal dettato normativo non si tradurrebbe tanto in un rapporto di interdipendenza, che farebbe venire meno la responsabilità circa le specifiche competenze di ognuno, quanto piuttosto in un rapporto di cooperazione, richiesto a fini unicamente organizzativi delle attività pianificate.

Tuttavia non si può sottacere la sovra-ordinazione gerarchica del prefetto al sindaco, il quale opera nella veste di ufficiale di governo, poiché le norme riconoscono in capo al primo un potere di attuazione delle ordinanze adottate dal sindaco unitamente alla potestà di annullamento quale potere compreso certamente, ancorché implicitamente, nelle funzioni di direzione e sostituzione attribuitegli in proposito dall'ordinamento¹⁰.

¹⁰ art. 54, comma 11 e 12, d.lgs.267/2000 :

11. Nelle fattispecie di cui ai commi 1, 3 e 4, nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni previste dal comma 10, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento.

12. Il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio, da parte del sindaco, delle funzioni previste dal presente articolo.

La posizione non paritaria rispetto al Prefetto è temperata dalla circostanza che il Sindaco cumula in sé una doppia funzione di Amministratore locale eletto dai cittadini e di organo statale, realizzando una vera unione reale (personale) di uffici. In tale contesto, esso non opera in autonomia, ma quale *longa manus* dello Stato, cui si rivolge, per il tramite del Prefetto, per ottenere l'eventuale supporto delle forze dell'ordine indispensabili per dare esecutorietà alle sue ordinanze. Anche come amministratore locale le norme gli impongono un ulteriore obbligo di collaborazione con l'autorità provinciale di pubblica sicurezza, mettendo a disposizione i propri servizi di vigilanza urbana quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta.

La previsione di un ampliamento dei poteri del Sindaco, almeno formalmente, si caratterizza sia in senso stretto, precettivo, ricevendo poteri di ordinanza volti a "prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi", sia in senso lato, ordinario, vedendosi investito di poteri di più ampio contrasto a fenomeni (ubriachezza, illegalità diffusa, degrado del territorio, pregiudizio del riposo dei residenti) considerati propizi al crimine.

Nel primo caso la capacità di intervento rimane assai limitata non tanto per lo strumento, l'ordinanza, quanto per i fatti affidati dalle norme alla tutela del primo cittadino che il legislatore penale già incrimina autonomamente (sfruttamento prostituzione, tratta di persone, spaccio di stupefacenti), o che già ha ritenuto di depenalizzare, configurandoli come illecito amministrativo (ubriachezza in luogo pubblico) o abrogare (accattonaggio) rendendo l'intervento sindacale quantomeno residuale. Nel secondo caso, concernente il contrasto al degrado del territorio e la promozione del decoro e della vivibilità urbana, attribuisce ai sindaci poteri penetranti che, tuttavia, mal si conciliano con una nozione di "sicurezza urbana" volutamente ampia in cui l'avverbio "*anche*" nel testo della norma suggerisce, addirittura, un elenco non esaustivo, ma esemplificativo di attività funzionali al conseguimento degli obiettivi.

E' come se esistessero due nozioni di "sicurezza urbana": una diffusa, alla quale concorre ogni tipologia di sicurezza, da quella sociale, a quella ambientale, a quella sanitaria; l'altra, contingibile ed urgente, che deve ispirare i provvedimenti emergenziali di competenza dei Sindaci, entrambe con strumenti ed obiettivi molto diversi tra loro, una più vicina alla sicurezza pubblica, l'altra più vicina all'ordine pubblico.

Tuttavia, proprio tale ampiezza ed indeterminatezza ne fa un concetto evanescente poco avvezzo a tipizzazioni, che peraltro mal si coniugherebbero con il principio di genericità della norma, e proprio per questo finisce per immedesimarsi in una generica tutela della vivibilità cittadina che rischia di lasciare troppo spazio alla libera interpretazione di ciascun Sindaco.

Oltretutto, facili entusiasmi potrebbero ingenerare il convincimento che la sicurezza urbana sostituisca, in una scala di priorità tutta mediatica, l'assolvimento delle

funzioni prioritarie di polizia amministrativa locale inducendo a pensare che le attività connesse rientrino nel genus più ampio della sicurezza pubblica

Viene, dunque, confermato ed anzi rafforzato lo strumento dell'ordinanza sindacale come dispositivo per consentire all'Amministrazione di provvedere rapidamente ad evenienze per le quali non è possibile dettare in via preventiva un'apposita normativa, con l'ulteriore limite, ovviamente, di non poter emanarle nei casi in cui non vi sia una particolare urgenza e solo per periodi limitati con l'unica, azzardata, eccezione relativa alla limitazione di somministrazione e vendita di bevande alcoliche per un periodo di trenta giorni prevista dal nuovo comma 7-bis dell'articolo 50 Testo unico degli Enti locali la cui recente modifica estende l'ambito di applicazione dell'ordinanza anche ad altre aree comunque interessate da fenomeni di aggregazione notturna, prevedendo la possibilità di disporre limitazioni degli orari di vendita anche degli esercizi del settore alimentare o misto e delle attività artigianali di produzione e vendita di prodotti di gastronomia pronti per il consumo immediato e di erogazione di alimenti e bevande attraverso distributori automatici.

La vera, importante ed epocale innovazione in termini di (tentato) riconoscimento di autonomia delle funzioni deriva dall'aver ampliato il novero delle materie su cui il sindaco interviene, con ordinanza, come rappresentante della comunità locale, grave incuria e degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale piuttosto che pregiudizio della vivibilità urbana, materie ovviamente diverse da quelle attinenti l'incolumità fisica e la sicurezza urbana, con l'inevitabile conseguenza che il Sindaco, non agendo come ufficiale del governo, non parrebbe essere sottoposto ai poteri di sindacabilità del Prefetto. Sensazione confermata, altresì, dalla sostanziale conservazione della disciplina recante gli altri poteri di ordinanza previsti nell'art. 54 del Testo Unico sugli Enti locali del 2000 (d.lgs. n. 267), in cui il Sindaco adotta, espressamente, provvedimenti in qualità di ufficiale di governo.

Il potere di ordinanza, in generale, rimane sicuramente uno degli strumenti più incisivi attraverso cui il Sindaco, per antica tradizione, può garantire la sicurezza nella propria comunità locale, invero, più al fine di contrastare fenomeni che possano mettere in pericolo la civile convivenza, piuttosto che prevenire pianificando politiche locali.

Il rischio che deve essere evitato è quello di un utilizzo sistematico del potere di ordinanza a scopo surrogatorio per sopperire all'assenza di valide politiche o per l'impossibilità di assumere decisioni che coinvolgano la comunità nelle sedi consigliari, nella consapevolezza che un uso eccessivo di tale strumento potrebbe portare ad un eccesso di normazione ed all'insofferenza dei cittadini verso regole minuziose ed inflazionate.

Invero un reale potere di incidere da parte del Sindaco su situazioni, emergenziali e ordinarie, non può prescindere dalla possibilità di contare sulle coperture economiche di bilanci che ancora oggi vivono e si alimentano in massima parte di trasferimenti dallo Stato centrale, in grado non solo di modificare la capacità di spesa

degli enti locali con provvedimenti di contenimento, ma anche variare unilateralmente le loro entrate con manovre su aliquote e basi imponibili.

Rimane, infatti, ancora sostanzialmente inattuata sia la prospettiva di riordino della finanza locale contenuta nella legge 42/2009, ma ancor più la previsione di autonomia finanziaria di entrata e di spesa a fondamento dell'articolo 119 della Costituzione, dalla cui attuazione dovrebbe discendere il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite agli enti locali. Funzioni tra le quali non troviamo quella della sicurezza urbana, peraltro nella variante composita di cui si discute.

Con l'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, conv. in l. n. 135/2012¹¹, sulla c.d. "spending review", sono state infatti innovativamente individuate le funzioni fondamentali dei comuni, attraverso una elencazione che si presenta assai più ampia di quella definita per la individuazione delle voci di spesa per il calcolo del fabbisogno standard (l. n. 42/2009) che, comunque, non contempla la sicurezza, ancorché urbana, per la quale l'onere del finanziamento rimane tutto in capo ai comuni.

Insomma, la sicurezza urbana diviene sì "locale", ma da gestirsi secondo logiche centripete che rispondono esclusivamente al necessario pareggio dei bilanci ed alla supervisione dello Stato.

Ci troviamo di fronte ad un'ulteriore conferma di come, purtroppo, le accelerazioni governative, peraltro operate con la decretazione d'urgenza, finiscano con il consolidare assetti normativi assai discutibili e parziali, sui quali il Parlamento fatica ad imporre il suo ruolo primario di attuatore e garante dei dettami costituzionali.

¹¹ Art. 19. Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali

1. All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 27 è sostituito dal seguente:

"27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale."

Il dubbio è che fintanto l'impianto normativo della sicurezza in Italia continuerà a poggiare le basi sul testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza datato 1931, la gestione delle risorse e l'attuazione delle strategie rimarrà di fatto una questione di Stato.

Sebbene animati dalle migliori intenzioni, si è ripercorso massimamente il solco, insufficiente, dell'inasprimento delle sanzioni e dell'ampliamento della portata delle ordinanze sindacali senza valutare che i potenziali destinatari, le nuove 'classi pericolose' formate da giovani disoccupati, minoranze etniche, immigrati, emarginati, lavavetri, nomadi, già vivono in quella zona grigia della società per la quale il regime amministrativo delle sanzioni si è rivelato in tutto o in parte inefficace.

Abbiamo operatori a sufficienza per far rispettare le nuove norme e per attuare, ad esempio, quegli "interventi e servizi di prossimità" richiamati dall'articoli 5 del decreto, abbiamo tribunali efficienti per garantire l'applicabilità della pena e carceri capienti per assicurarne l'effettività? In materia di immigrazione abbiamo bastanti accordi per sostenere valide politiche di rimpatrio o progetti per realizzare efficaci processi di integrazione?

Mi domando quale sia l'utilità concreta di poter disporre di una definizione di sicurezza urbana così ampia, trasversale che raggruppi ambiti di intervento in numerose discipline, dall'economia alla scienza politica, dalla sociologia all'architettura senza poter disporre di risorse aggiuntive oltre quelle faticosamente accantonate nei bilanci comunali e senza soprattutto che la sicurezza urbana sia espressamente citata tra le funzioni fondamentali dei comuni.

Le incoerenze di sistema che si sono riscontrate nella trattazione necessiterebbero di una riforma organica, perché no anche di livello costituzionale, che perimetri funzioni, compiti e responsabilità correlate, sterilizzando la logica del consenso che sottende troppo spesso al principio di eleggibilità diretta del sindaco.