

AA.VV.

La cooperazione interistituzionale in materia di sicurezza e legalità

L'AZIONE DEGLI ENTI LOCALI IN RIVIERA



**Osservatorio
sulla criminalità
organizzata**

Per la diffusione di
una cultura della legalità
provincia di Rimini



Pubblicazione realizzata con il contributo
della Regione Emilia-Romagna

 **Regione Emilia-Romagna**

AA.VV.

La cooperazione interistituzionale in materia di sicurezza e legalità

L'AZIONE DEGLI ENTI LOCALI IN RIVIERA

Il presente volume fa parte della nuova collana editoriale
"Osservare per capire. Ricerche e progetti sulla vivibilità urbana"

promossa dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata
della provincia di Rimini.

Testi

Cooperazione interistituzionale e politica criminale

Alessandro Bondi, *Università di Urbino*

La cooperazione in materia di sicurezza e legalità

Eleonora Guidi e Marco Sorrentino, *Amapola Srl Impresa Sociale*

Le stagioni della cooperazione: un mosaico di tante tessere

Valeria Ferraris, *Università degli Studi di Torino*

e Marco Sorrentino, *Amapola Srl Impresa Sociale*

Una rassegna critica della cooperazione in Riviera

Marco Sorrentino, *Amapola Srl Impresa Sociale*

Le voci dei protagonisti della cooperazione in Riviera

interviste a cura di Matteo Marini

Si ringraziano per la fattiva collaborazione:

Maria Giovanna Briganti, Alessandro Coscarelli, Francesco De Cicco,

Franca Foronchi, Filippo Giorgetti, Gianni Indino, Mario La Mura,

Elisabetta Melotti, Alice Parma, Fabrizio Piccioni, Patrizia Rinaldis,

Roberto Russo, Jamil Sadegholvaad, Daniela Angelini, Alberto Zambianchi.

ISBN 9788894470123

© 2023 **Comune di Bellaria Igea Marina**

È autorizzata la riproduzione parziale citando la fonte

Licenza Creative Commons <http://creativecommons.org/licenses/>

Progetto grafico e impaginazione

Marco Lampis, Torino

Foto di copertina

Giordano Rossoni, Unsplash

Stampa

Pixartprinting S.p.A.

Sommario

5	Cooperazione interistituzionale e politica criminale
9	1. La cooperazione in materia di sicurezza e legalità
9	1.1 Gli strumenti della cooperazione interistituzionale: le possibili coordinate della questione
13	1.2 Legame tra legalità, sicurezza, contrasto alla criminalità e trasparenza amministrativa
15	1.3 <i>Governance</i> e cooperazione interistituzionale in materia di legalità, contrasto alla criminalità organizzata e sicurezza
21	2. Le stagioni della cooperazione: un mosaico di tante tessere
21	2.1 Prima fase – Gli anni '80 e i primi anni '90: la sicurezza e la legalità si affermano nell'agenda politica
24	2.2 Seconda Fase – I primi atti di cooperazione istituzionale in materia di legalità e sicurezza
28	2.3 Terza Fase – Esplosione e declino della cooperazione in materia di sicurezza: il riordino delle normative antimafia e anticorruzione
33	2.4 Quarta fase – Le ultime evoluzioni della cooperazione interistituzionale su sicurezza e legalità
42	2.5 Un Mosaico con luci e ombre
45	3. Una rassegna critica della cooperazione in Riviera
45	3.1 Il Patto per la sicurezza avanzata nella provincia di Rimini
47	3.2 I Protocolli d'intesa tra il Prefetto e gli attori istituzionali, economici e sociali della provincia di Rimini
50	3.3 Il Protocollo d'Intesa per l'istituzione e la gestione condivisa dell'Osservatorio della provincia di Rimini sulla criminalità organizzata
51	Le voci dei protagonisti della cooperazione in Riviera



Cooperazione interistituzionale e politica criminale

La gestione della città è laboratorio di socialità e banco di prova per modelli di governance che non ignorino i fondamentali della politica criminale. La *governance* definisce uno stile più che una nuova tecnica di governo. È partecipazione orizzontale di cittadini, associazioni, comunità implementate nei processi decisionali pubblici. Il sistema verticale di governo cede così il passo a percorsi orizzontali multilivello. Il governo diventa arbitro di pratiche consensuali in cui il gioco è svolto dai portatori d'interessi più vicini al problema per un procedere in grado di esaltare legittimità ed efficacia. È la risposta alla società complessa, è la risposta della rete rispetto alla gerarchia, è la risposta tecnologica dell'individuo e dei suoi diritti alla dimensione verticale dei nazionalismi del Novecento. È pure la risposta a un diverso intendere la politica-criminale la cui rappresentanza non è sempre legata a una maggioranza, ma alla capacità di farsi sentire, insieme a un «uso indiscriminato di modalità tecniche e informatiche, o di varie forme di intelligenza artificiale per determinare o controllare comportamenti umani che non cambia solo il modo di formulare le norme, ma tutto il mondo che le aveva generate»¹.

La *governance* locale della devianza criminale non è rimasta immune da questa gestione della cosa pubblica. Il tema della sicurezza, affiancato alla legalità, ha trovato risposte e impegno da parte di Prefetture, Regioni, Comuni, Provincie, Associazioni sindacali, di categoria, del terzo settore. Un impegno istituzionale – occorre ripeterlo – veicolato spesso in maniera impropria dai decreti sicurezza; mortificato da definizioni che non sono tali o affiancato da termini demodé di *decoro* e onnivori concetti di *ordine pubblico*; reso visibile con ordinanze impacciate di sindaci che, prima di essere ufficiali di governo, sono i diretti rappresentanti politici di un ente territoriale le cui funzioni e competenze rimangono chiaramente distinte, anche in attuazione di una confusa riforma costituzionale che lascia allo Stato funzioni esclusive e di coordinamento con le Regioni in materia d'immigrazione, ordine pubblico, sicurezza (con la sola esplicita eccezione della «polizia amministrativa locale», cfr. artt. 117/2 lett. b, h; 118/3 Cost.).

Un territorio come quello della Riviera romagnola esprime problematiche complesse e tempra le possibilità di *governance* della devianza criminale, diventando cartina al tornasole per il contenimento di ciò che crea allarme sociale. Sono difatti i 5.922.000 arrivi turistici e le 38.176.000 presenze annuali, unite alla vicinanza con la Repubblica di San Marino, a offrire uno spazio e una demografia particolare. I limiti strutturali di organico delle forze di polizia, degli organi giudiziari, dei presidi di prevenzione non offrono il miglior viatico per attività imprenditoriali importanti con una notevole volatilità gestionale e circolazione di denaro (1 miliardo di fatturato per 42 addetti nella sola Riviera di Rimini). Criminalità dei colletti bianchi, criminalità organizzata, criminalità predatoria trovano terreni fertili in una regione da tempo presente anche nei rapporti semestrali della DIA. Le statistiche generali della criminalità non sono confortanti, per quanto alterate dalle caratteristiche citate della località e un'ottima predisposizione alla

1 M. R. Ferrarese, Governance, in Treccani Agg. X, 2020, 721-726

denuncia: dopo Milano, la provincia di Rimini registra infatti il maggior numero di denunce (4503,4 per 100.000 abitanti).

Strumenti interessanti di *governance* extrapenale del territorio sono allora i *Patti per l'attuazione della sicurezza urbana in grado di prevenire criminalità diffusa e predatoria, promozione della legalità, del decoro urbano, dell'inclusione...e di sistemi di videosorveglianza* (artt. 5/2-ter, 7/1-bis, D.L. 14/2017).

Prendendo spunto dal finale della disposizione contenuta nel decreto-sicurezza n. 14/2017, e da tentazioni di alcuni amministratori locali², quel che dovrebbe rendere sicure città pervicacemente percepite come insicure – così come città che non sono città – è ben più di una mera questione di tecnologia dedicata alla videosorveglianza del territorio e dei finanziamenti necessari per la sua realizzazione. La stessa tecnologia che senza apparenti limiti archivia informazioni, in fondo, alimenta il problema: la capacità di utilizzare in maniera utile e garantita il flusso dei dati raccolti. In altri termini, la gestione delle informazioni è bulimica; nonostante l'affinarsi degli algoritmi dedicati, occorre che agli organi deputati alla sicurezza arrivi un dato raffinato dal *rumore di sottofondo* della socialità. A tal fine, la conoscenza del territorio rappresenta ancora uno dei migliori filtri utilizzabili.

Di maggiore interesse è invece lo sviluppo di forme di prevenzione grazie a cultura e scuola: dove la consapevolezza del disagio, unita alla sincerità del confronto, conta molto più della padronanza tecnica. Nemmeno in questo caso l'intervento istituzionale può rimanere confinato in attività *a latere* dei *comitati provinciali per la sicurezza* sostenuti dall'iniziativa dei prefetti che cercano reale qualità ed efficacia in protocolli, anziché nel dato meramente statistico della loro firma. Il ruolo di coordinamento delle province deve andare oltre monocentrismi legati al capoluogo; la messa a regime di prassi amministrative può diventare una buona pratica se si sottopone al dibattito e vive senza fastidio la partecipazione dell'associazionismo, anche quand'è rappresentata da un'organizzazione non governativa: molto può essere fatto nel rispetto delle rispettive competenze.

L'attenzione dei media, infine, permette di non ignorare i problemi, sebbene rischi di alterarne la percezione. La *governance* deve perciò unirsi a scienza e coscienza, tecnica e misura. Esperienze non episodiche, come quella della Regione Emilia-Romagna a sostegno di Enti territoriali, Osservatori e Associazioni volte alla legalità, permettono lavoro, studio, iniziative in grado di tradursi in legislazione e amministrazione. È una strada difficile ma feconda.

2 Da Treviso a Voghera, storia dei sindaci e assessori "sceriffi" italiani | Rolling Stone Italia, 23 luglio 2021.

1. | La cooperazione in materia di sicurezza e legalità

1.1 Gli strumenti della cooperazione interistituzionale: le possibili coordinate della questione

Prima di entrare nel merito di una riflessione su alcuni aspetti che concorrono a qualificare la cooperazione interistituzionale in materia di sicurezza urbana e legalità può essere utile ricordare le coordinate del dibattito in merito al funzionamento di istituzioni pubbliche sempre più interdipendenti, e di come queste si trovino a misurarsi con la necessità di fare i conti con società sempre più articolate e complesse.

Ciò che con un termine entrato nel linguaggio comune viene definita **governance** fa riferimento a quella particolare modalità di agire un'azione pubblica che per l'ONU va intesa come "l'insieme delle molteplici modalità in cui individui e istituzioni, pubbliche e private, affrontano le questioni di interesse collettivo; essa è un processo continuo attraverso il quale interessi diversi o in conflitto tra loro possono essere conciliati per dare vita a forme di azione cooperativa"¹. Sebbene questa definizione non sia l'unica ed altre istituzioni, come ad esempio la Banca Mondiale, indichino la governance come processo volto prevalentemente a garantire efficienza e efficacia alla macchina amministrativa, la definizione delle Nazioni Unite è particolarmente utile in questa sede perché sottolinea un aspetto molto rilevante che ha a che fare con le politiche per la sicurezza urbana e la legalità: la partecipazione dei diversi attori istituzionali e la mediazione degli interessi in campo rispetto ad un obiettivo cui tendere.

Accanto alla *governance* quale forma per il perseguimento dell'interesse generale attraverso l'azione sinergica di attori pubblici e privati, le dinamiche di interdipendenza tra istituzioni di governo di diversa scala territoriale hanno fatto evolvere il concetto, introducendo la dimensione a livelli differenti – la cosiddetta **governance multilivello** – che ha trovato particolare rilevanza nel Libro Bianco sulla *governance* europea del 2001², nel quale si indicano i cinque principi da applicarsi a tutti i livelli di governo (globale, europeo, nazionale, regionale e locale): apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

Nel panorama italiano un decisivo contributo alla definizione della cornice in cui agire una corresponsabilità istituzionale nell'azione di governo è venuto dalla riforma del Titolo V della Costituzione e, più precisamente, dall'art. 114 che definisce l'articolazione istituzionale della Repubblica. Le previsioni di questa riforma costituzionale, sebbene non completamente tradotte in effetti concreti sul piano legislativo e della pratica amministrativa, hanno condizionato in modo significativo il dibattito pubblico sugli strumenti di governo delle politiche pubbliche, anche sulla spinta di quanto previsto all'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione sul riconoscimento del principio di sussidiarietà.

Le norme e le pratiche unite al dibattito che si è sviluppato sul governo della sicurezza hanno progressivamente associato alla *governance* multilivello (intesa come partecipa-

1 ONU, Commission on Global Governance, 1995.

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=IT>

zione ai processi decisionali di istituzioni di governo di diversa scala territoriale) forme di *governance* fondate sul coinvolgimento degli attori economici e sociali con l'obiettivo di creare una responsabilità comune per accrescere la qualità dell'azione pubblica ma anche nella consapevolezza che la risposta ai bisogni di una società plurale e complessa debba essere articolata.

Queste due dimensioni dell'azione di governo, come meglio si vedrà in seguito, offrono un interessante contesto di analisi delle forme di cooperazione interistituzionale in materia di sicurezza, a partire dalla definizione giuridica che espressioni recenti hanno assunto nel panorama legislativo italiano. La consapevolezza che l'azione di governo dei molti fenomeni che possono riguardare la sicurezza – in un'accezione che amplia e qualifica il tradizionale concetto di ordine pubblico – ha permesso di promuovere e sviluppare pratiche che nel corso del tempo hanno informato l'evoluzione del quadro normativo. Si è venuta così ad affermare una idea di cooperazione istituzionale tra lo Stato e gli Enti pubblici territoriali, ma anche con la pluralità degli attori economici, sociali e culturali che compongono e rappresentano l'articolazione delle istanze di un territorio. È in questo scenario, quindi, che prende corpo un modello di governo delle politiche di sicurezza che trova riferimento proprio nei concetti di *governance* e di *governance multilivello*. Se, ad esempio, si considerano i due concetti base della l'ultima legge che in ordine di tempo ha cercato di dare una definizione delle politiche pubbliche di sicurezza³, sicurezza integrata e sicurezza urbana, si può ben rilevare come la sicurezza integrata⁴ sia attuata attraverso una *governance* istituzionale multilivello e la sicurezza urbana⁵ come più afferente a modelli di *governance*, ad esempio attraverso i Patti per l'attuazione della sicurezza urbana, previsti all'art. 5 della legge.

Analogamente, anche le strategie delle istituzioni europee a sostegno delle politiche per la sicurezza e legalità, benché limitate e circoscritte alle competenze ad esse attribuite, forniscono ambiti in cui è facile ritrovare le modalità di governo descritte in precedenza. Ve ne sono esempi rilevanti nella programmazione dei Fondi Strutturali – sia nei programmi operativi nazionali, sia in quelli nazionali come il PON Legalità, il PON Metro e il PON per la Scuola – sia nelle iniziative dirette a sostegno delle strategie locali urbane con i programmi URBACT⁶ e UIA⁷.

3 La legge 48/2017 di conversione del decreto-legge n.14 “disposizione urgenti in materia di sicurezza delle città” (il cd. Decreto Minniti): <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/02/20/17G00030/sg>

4 Art. 1 comma 2: si intende per sicurezza integrata 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.

5 Art. 4 comma 1: si intende per sicurezza urbana il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione 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.

6 <https://urbact.eu>

7 <https://www.uia-initiative.eu/en>

ESPERIENZE E STRUMENTI

Il partenariato per uno sviluppo urbano sostenibile: i Gruppi di Supporto Locale del programma Urbact

Le città italiane sono tra le principali partecipanti del programma URBACT a livello europeo. Nelle tre edizioni del programma realizzate sino ad oggi, decine di città hanno preso parte alle attività di scambio e apprendimento promosse dal programma, grazie alle quali sono stati promossi piani locali di promozione di uno sviluppo urbano sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale.

Tra i principali risultati raggiunti grazie a URBACT figurano senza dubbio lo sviluppo di politiche di partecipazione degli attori locali e, più in generale, il miglioramento della capacità di analisi e di *governance* da parte dei Comuni sulle principali problematiche urbane: rigenerazione urbana, inclusione sociale, imprenditorialità, transizione ecologica, solo per citare le più importanti.

L'approccio partecipativo - lo sviluppo di partnership forti fra soggetti pubblici, stakeholders locali e società civile compresi cittadini e abitanti - è uno degli elementi chiave del programma. I Gruppi di Supporto Locale URBACT (*Urbact Local Groups* - ULG) traducono questo principio in dinamiche locali concrete di confronto e di partecipazione alle politiche pubbliche che mirano a incoraggiare la condivisione dei processi di pianificazione urbana e a rafforzare le capacità degli attori locali di lavorare insieme e sviluppare soluzioni efficaci e sostenibili.

Ad ogni città partner all'interno di una rete URBACT è chiesto di costituire un Gruppo di Supporto Locale per riunire tutti gli stakeholders locali pertinenti rispetto alle tematiche da affrontare, ad esempio la disoccupazione giovanile o la riqualificazione di aree degradate, che accompagneranno il progetto con contributi alla definizione di proposte di azione condivise.

Un'interessante esperienza di processo partecipativo allargato è quella che ha realizzato il Comune di Parma, una delle città partner del progetto "UrbSecurity-Planning Safer Cities", finanziato da Urbact III, il cui obiettivo è sviluppare un approccio integrato alla sicurezza urbana implementando strategie innovative per migliorare la qualità della vita dei cittadini e il senso di percezione della sicurezza nelle città coinvolte; oltre a Parma, il network europeo include Leira (Portogallo, capofila), Miichalovce (Slovacchia), Pella (Grecia), un'associazione regionale comprendente 44 comuni ungheresi (Ungheria), l'Unione della Romagna Faentina (Italia), Longford (Irlanda), Madrid (Spagna) e Mechelen (Belgio).

A livello locale il progetto è coordinato dal Comando della Polizia Locale e dalla Struttura Operativa Finanziamenti e Politiche Comunitarie, supportati da un gruppo di lavoro intersettoriale appositamente costituito dal Comune di Parma che coinvolge tutti i settori più direttamente coinvolti dalla tematica della pianificazione e della rigenerazione urbana (Lavori pubblici, Cittadinanza attiva e pari opportunità, Attività produttive ecc). Il tema che il Comune di Parma ha posto al centro del progetto è quello di dare nuova vita al Parco Ducale rendendolo più sicuro e accogliente. Il parco Ducale è un parco

ESPERIENZE E STRUMENTI

storico con le caratteristiche del giardino settecentesco che sorge nel quartiere Oltretorrente nel centro città. È un'area di grande valore architettonico, botanico e culturale molto frequentata da cittadini e turisti per attività aggregative, culturali, legate allo svago e allo sport. Negli ultimi anni il degrado fisico dei monumenti e la chiusura di alcuni edifici, la scarsa illuminazione e la presenza di angoli bui e ciechi, di spaccio e gli usi impropri dello spazio hanno inciso sulla vivibilità e fruibilità dell'area, alimentando un diffuso senso di insicurezza tra frequentatori e cittadini, che oggi vivono il parco come un luogo insicuro e poco valorizzato.

Proprio per analizzare e elaborare ipotesi di intervento sul Parco con una visione il più possibile ampia ed integrata si è deciso di invitare al Gruppo di Supporto Locale tutti i soggetti pubblici, privati e stakeholder locali che operano all'interno dell'area o nelle sue immediate vicinanze. Oltre ai referenti del gruppo interno all'Amministrazione, fanno parte dell'ULG il Comando Provinciale dei Carabinieri, la Prefettura di Parma, due istituti di istruzione secondaria di secondo grado (un istituto agrario e un istituto tecnico-economico), l'Università, il Coordinamento dell'Unità di strada dell'AUSL, i Consigli dei cittadini volontari dei due quartieri interessati (Oltretorrente e Pablo), l'ente gestore del chiosco, e infine tre realtà sportive dilettantistiche, associative e culturali che organizzano attività nell'area.

Sebbene non sia formalizzato in un accordo vero e proprio, gli incontri dell'ULG rappresentano un buon esempio concreto di come può attuarsi la cooperazione tra enti e soggetti eterogenei, istituzionali e non, accomunati da un obiettivo comune, nel caso specifico la promozione e rivitalizzazione del parco.

L'ULG di Parma si è riunito periodicamente per:

- seguire le attività del progetto;
- contribuire allo studio e all'analisi delle criticità presenti nell'area e alla identificazione di micro-azioni sperimentali da realizzare;
- raccogliere proposte concrete di miglioramento sia in tema di ordine pubblico che in tema di rifunzionalizzazione degli spazi pubblici del parco;
- aiutare nella stesura del Piano di Azione Integrato con proposte, commenti e raccomandazioni;
- organizzare eventi per raccontare ad altri cittadini i risultati finali.

Il progetto si è concluso.

Tutto questo, ovviamente, rimanda ai presupposti istituzionali, e talvolta normativi, che permettono di inquadrare la cooperazione in tema di sicurezza e legalità come ambito di intervento in cui agire una responsabilità comune che possa accrescere l'impatto delle politiche pubbliche, persino al di là della somma delle competenze precipue di ciascun ente o istituzione. Naturalmente, perché ciò avvenga, oltre ad una cornice in grado di raccogliere le disponibilità di tutti e di ciascuno, è necessario che sia diffusa la consapevolezza che le risposte ai problemi possano avvenire soltanto nell'ambito di un comune processo di analisi e di ricerca delle soluzioni.

1.2 Legame tra legalità, sicurezza, contrasto alla criminalità e trasparenza amministrativa

Per molto tempo, nel discorso pubblico, i temi della sicurezza, delle infiltrazioni mafiose e della trasparenza amministrativa sono rimasti impermeabili l'uno all'altro. Eppure, si tratta di fenomeni che, intersecandosi, investono significativamente la qualità della vita dei cittadini, delle società locali e, in ultima istanza, i pilastri della democrazia e del governo della cosa pubblica. I motivi di questa separazione non sono così facili da enucleare. Certamente tali questioni si sono qualificate troppo spesso sotto la spinta di un clima emergenziale che non ha aiutato la comprensione delle complesse interrelazioni esistenti tra loro; si pensi alla sicurezza urbana alla fine degli anni '90, alla corruzione e alla necessità di una maggiore trasparenza nell'azione pubblica a partire dalla legge 190/2012.

Inoltre, ha prevalso più una **logica istituzionale per funzioni**: le problematiche sono state spesso ricondotte alle competenze istituzionali degli enti preposti, non coincidenti per tutti i fenomeni considerati, con l'ovvio problema di non riuscire a rappresentare il quadro d'insieme, perché fortemente condizionato dalla frammentazione e dalla stratificazione che contraddistingue il disegno istituzionale e amministrativo italiano. In ultimo, anche la riflessione teorica ha negli anni scontato una frammentazione e una tendenza all'approccio monotematico e quindi settoriale. Spesso chi studiava la criminalità organizzata poco si occupava di corruzione o di insicurezza e lo stesso dicasi per gli studiosi di sicurezza urbana, poco avvezzi, con alcune rilevanti eccezioni, a tenere conto nei propri discorsi dei fenomeni mafiosi.

Oggi, invece, risulta del tutto evidente che legalità, sicurezza urbana, contrasto alla criminalità organizzata e trasparenza amministrativa hanno **forti connessioni e legami**, sia dal punto di vista degli effetti sull'economia e sulla società, sia sul piano delle norme, delle *policies* e degli strumenti volti a prevenire e a contrastare gli effetti devianti e criminali.

La prima di queste correlazioni è riferita alla **specificità del contesto territoriale** nel quale tali fenomeni possono affermarsi, condizionando la vita delle persone e la loro possibilità di contribuire allo sviluppo civile, sociale ed economico delle comunità locali. Su questo, come molti osservatori rilevano, possono apprezzarsi differenze geografiche e territoriali che producono la prevalenza di un fenomeno rispetto ad un altro, senza tuttavia far venire meno uno scenario in cui tutto si compone come le tessere di un puzzle. Si guardi, ad esempio, ai fenomeni di allarme sociale conseguenti a problemi di insicurezza o di disordine urbano in molte aree urbanizzate del nord Italia, e come questi fenomeni nel discorso pubblico siano stati per anni contrapposti alla pervasività della criminalità organizzata che si riteneva essere principalmente appannaggio delle aree del Mezzogiorno. Oggi le inchieste della Magistratura in molte regioni del Nord hanno reso evidente la presenza significativa e pervasiva delle mafie, così come anche nelle grandi città del Sud i media hanno reso evidenti manifestazioni di allarme sociale e di insicurezza in conseguenza di fenomeni di criminalità predatoria e di disordine urbano.

Una seconda connessione è da riferirsi al **milieu** in cui una diffusa illegalità condiziona la qualità della vita sociale ed economica, anche in assenza di un controllo del territorio da parte della criminalità organizzata. Essere abituati all'illegalità - sotto forma di evasione fiscale, lavoro nero, forme varie di abusivismo, o frequente ricorso a potenziali convenienze personali in conseguenza di rapporti con la pubblica amministrazione condizionati da mancanza di trasparenza e diffusa corruttela - finisce con alzare significativamente la soglia di tolleranza ai fenomeni irregolari e illegali, contribuendo a determinare le condizioni affinché fenomeni percepiti come episodici e poco gravi (quando non giu-

stificati) dalla maggioranza della società diventino la causa dell'allentamento delle soglie di attenzione rispetto alla pervasività dei fenomeni illegali e criminali. Si tratta di quella situazione in cui la società diventa sorda, invisibile, in qualche modo connivente, almeno fino a quando non accade qualcosa che contribuisce a produrre nuove consapevolezze.

La terza e ultima riguarda il tema della **trasparenza** e della **capacità dei livelli di governo** di adottare gli strumenti più opportuni, persino al di là dei dettami normativi, per garantire che la partecipazione dei cittadini alla vita amministrativa possa essere contributo al buon governo e strumento in grado di rappresentare un antidoto all'arbitrio e all'abuso, vera e propria anticamera della corruzione e della tolleranza verso fenomeni illegali e criminali.

Pericle, nel famoso discorso agli Ateniesi del 431 A.C., affermava che *“benché in pochi siano in grado di dare vita a una politica, beh tutti qui ad Atene siamo in grado di giudicarla...”*⁸. È il senso della trasparenza dell'azione di governo come strumento stesso del governo democratico, ma anche del controllo preventivo che i cittadini possono esercitare sugli apparati burocratici e amministrativi di ogni livello. In questo, prendendo ancora in prestito il discorso di Pericle agli Ateniesi, vi è quel confine sottile e fondamentale per cui occorre *“rispettare quelle leggi non scritte che risiedono nell'universale sentimento di ciò che è giusto e di ciò che è buon senso”*⁹, che solo un diffuso controllo sociale informale da parte dei cittadini può contribuire a mettere al centro dell'azione pubblica.

Da questo punto di vista, quindi, la correlazione tra fenomeni illegali e criminali – che rappresentano la distorsione del modello di convivenza fondato sul contratto sociale tra i cittadini e lo Stato – e la trasparenza amministrativa come elemento connotativo dell'azione di governo si evidenzia innanzitutto nel rapporto tra la causa di avvenimenti che minacciano la civile convivenza e la preconditione per l'azione di prevenzione e contrasto da parte di ogni livello della funzione pubblica.

In questo campo esperienze di successo e tentativi riusciti sono spesso riconducibili più alla visione lungimirante e pionieristica di amministratori e funzionari pubblici che alla mera applicazione di norme e dettati legislativi, i cui obiettivi rischiano di essere fortemente condizionati dal quadro normativo esistente e pregresso, da prassi operative e amministrative complicate e farraginose, da difficoltà interpretative senza il supporto di orientamenti giurisprudenziali.

A questo proposito è forse utile proporre due esempi, che meglio possono dare il senso di un processo che dal basso ha permesso di affermare la necessità di nuovi strumenti operativi.

Il primo riguarda la **connessione tra degrado dell'ambiente costruito e fenomeni di illegalità e di criminalità**. Negli anni '90 e 2000 vengono mossi i primi passi di una politica nazionale di rigenerazione urbana attraverso i programmi Urban, PRU, Contratti di Quartiere, ecc. – in gran parte legati a finanziamenti per le periferie degradate delle grandi e medie città italiane – che, facendo tesoro delle acquisizioni teoriche della criminologia ambientale, hanno provato a coniugare ridisegno urbano e ristrutturazione edilizia con azioni di *empowerment* dei cittadini dei quartieri di edilizia residenziale pubblica come elemento distintivo e punto di forza di un nuovo approccio al tema della città, dei suoi spazi e delle relazioni tra i suoi abitanti.

Il secondo riguarda il carattere fortemente sperimentale di alcuni interventi a sostegno dell'adozione di strumenti efficaci di contrasto alla corruzione, come i primi tenta-

8 Discorso di Pericle agli Ateniesi tratto da Tucidide, Storie, II, 34-36.

9 *Ibidem*.

tivi di introdurre in Italia pratiche che assicurano la trasparenza nelle gare d'appalto (le misure adottate, già nel 2000, nei Patti di Integrità dal Comune di Milano per contrastare il fenomeno del collegamento sostanziale tra imprese partecipanti alla medesima gara di appalto), successivamente normate e previste dal D.Lgs. 163/2006 e più recentemente dal D.Lgs. 190/2012.

Azioni e obiettivi programmatici molto diversi che hanno, però, permesso di guardare alla lotta al degrado, alle illegalità e alla corruzione come a un processo dinamico e dialogico, nel quale tutti sono chiamati in causa, e ciascuno deve poter essere messo nelle condizioni di dare il proprio contributo.

1.3 Governance e cooperazione interistituzionale in materia di legalità, contrasto alla criminalità organizzata e sicurezza

Se, come si è visto, esiste un legame tra i fenomeni di illegalità e trasparenza nell'azione di governo, un posto centrale lo ricopre la cooperazione interistituzionale in materia di politiche per la sicurezza e la legalità.

Senza voler qui ripercorrere gli effetti di un quadro normativo certamente complesso e talvolta persino un po' farraginoso, dovrebbe risultare tuttavia evidente, almeno sulla carta, l'attribuzione delle competenze istituzionali sulla materia. A partire dall'**art.117 della Costituzione**, che prevede potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di sicurezza e ordine pubblico (ad esclusione della polizia amministrativa locale), le competenze degli Enti Locali si sono affermate principalmente su due fronti: da una parte le attribuzioni al Sindaco delle funzioni di competenza statale, quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'art. 54 del TUEL; dall'altra, le azioni di prevenzione, di contrasto e di mediazione di fenomeni che, pur non avendo immediato riferimento con illeciti amministrativi e penali, rappresentano fonte di insicurezza e allarme sociale per i cittadini. Mentre sono parte del primo aspetto molte delle funzioni svolte dai sindaci per cercare di contrastare fenomeni di disordine urbano con modalità urgenti ed emergenziali (si pensi all'uso, e talvolta all'abuso, del potere di ordinanza che ha assunto così tanta centralità nelle *policies* degli Enti), appartengono al secondo ambito tutte quelle iniziative promosse dai sindaci e dalle amministrazioni locali per cercare di dare risposta a una crescente domanda di sicurezza da parte dei cittadini. Si tratta per la più parte di iniziative e interventi in tema di vivibilità e legalità, il cui campo operativo spazia in moltissimi degli ambiti propri delle politiche locali e territoriali: urbanistica e sviluppo, salute e educazione, welfare e riqualificazione, ecc. A tutto questo, inoltre, si affianca e in parte integra il tema degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni o delle iniziative ad essi connessi (es. adozione dei bilanci di responsabilità sociale e di mandato, sviluppo di forme di bilancio partecipativo, ecc.), così come quello relativo all'adozione dei piani anticorruzione previsti dalla legge 190/2012.

Come noto, l'articolo 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione Italiana sancisce l'esclusiva competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale che rientra tra le competenze legislative delle regioni, mentre l'articolo 118, terzo comma, Cost, riserva alla legge statale la disciplina delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni in questa materia.

La ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti Locali non è, tuttavia, priva di difficoltà interpretative e applicative come dimostrano le numerose occasioni in cui la Corte Costituzionale è intervenuta per pronunciarsi sulla legittimità di leggi regionali per la promozione della sicurezza o su temi ad essa correlati, tra cui, ad esempio, la

costituzione di osservatori sulla legalità, la creazione di banche dati su beni confiscati alla criminalità, l'adozione di una normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari per prevenire infiltrazioni criminali o, infine, la promozione di programmi di educazione contro il cyberbullismo.

ESPERIENZE E STRUMENTI

L'incompatibilità costituzionale della legge della regione Veneto sul controllo di vicinato

Tra le sentenze recenti di particolare interesse vi è quella che riguarda il controllo di vicinato, ovvero quella forma di auto-organizzazione tra cittadini che si attivano per contribuire alla sicurezza nei quartieri, che si è diffusa anche in Italia. Nello specifico, il giudizio di legittimità della Corte riguarda la disciplina del controllo di vicinato all'interno del sistema di cooperazione interistituzionale integrata per la promozione della sicurezza e della legalità, così come definita dalla legge della Regione Veneto 8 agosto 2019, n. 34 (v. sentenza Corte Costituzionale 12 novembre 2020, n. 236).

La L.R. n. 34/2019 contiene una dettagliata articolazione del controllo di vicinato che si attua attraverso la collaborazione tra enti locali, Forze dell'Ordine, Polizia Locale e gruppi di soggetti e cittadini residenti nello stesso quartiere che operano per il miglioramento della sicurezza e vivibilità del territorio. Le funzioni dei soggetti che svolgono il controllo di vicinato sono definite da appositi accordi e intese stipulate con gli Uffici Territoriali di Governo su iniziativa della Giunta regionale. Spetta inoltre alla Giunta il compito di favorire la conoscenza e lo sviluppo nel territorio del controllo di vicinato anche attraverso attività di analisi dei risultati raggiunti con riguardo all'impatto sulla sicurezza nel contesto territoriale di riferimento, nonché la creazione di una banca dati su iniziative attuative dei protocolli di intesa e dei patti per la sicurezza che prevedano forme di coinvolgimento di vicinato per una analisi sull'efficacia del controllo di vicinato e sulla situazione concernente le potenziali fattispecie di reati e il loro impatto sul territorio.

Nell'accogliere il ricorso presentato dall'Avvocatura generale dello Stato, la Corte ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale dell'intera legge regionale, ravvisando un'interferenza nella sfera di competenza esclusiva statale con riguardo alle attività e alle funzioni del controllo di vicinato; nonostante l'esplicita esclusione dai compiti del controllo di vicinato della possibilità di intraprendere iniziative per la repressione dei reati, l'esplicito riferimento nell'articolo 2 della legge regionale alle funzioni di osservazione, ascolto e monitoraggio del controllo di vicinato quale contributo "all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio" le renderebbe di fatto assimilabili alla finalità di prevenzione dei reati perseguita attraverso lo strumento del controllo e presidio del territorio. Finalità questa che costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza rientrante, insieme alla funzione repressiva, al concetto di "sicurezza primaria" di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h, Cost. Viene dunque confermata la nozione di ordine pub-

ESPERIENZE E STRUMENTI

blico e sicurezza quasi unanime nella giurisprudenza costituzionale secondo la quale “ordine pubblico” e “sicurezza” sono due concetti coordinati e congiunti che costituiscono “una materia propria” composta da una sicurezza primaria di competenza statale, e da una sicurezza secondaria in cui rientrano funzioni afferenti a competenze di spettanza anche regionale, come le politiche e i servizi sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria e il governo del territorio (v. sentenza n. 285 del 2019).

Un secondo rilievo accolto riguarda l'articolo della legge regionale che stabilisce l'impegno della Giunta regionale a promuovere accordi o protocolli di intesa tra le Prefetture territorialmente competenti e gli enti locali in materia di tutela dell'ordine e sicurezza pubblica, materia che non solo è preclusa al legislatore regionale secondo l'art. 118, terzo comma, Cost, ma prefigura anche una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost non potendo la Regione disciplinare unilateralmente e autoritativamente forme di collaborazione che incidano sull'ordinamento e sull'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Il giudizio di illegittimità si fonda esclusivamente sull'attribuzione, da parte della Regione, di competenze riservate al legislatore statale, senza precludere – anzi, quasi sollecitando – la possibilità che sia la legge statale a disciplinare il controllo di vicinato, anche accogliendo contributi informativi dalle Regioni, quale strumento per dare attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale, di partecipazione attiva e di co-responsabilizzazione dei cittadini verso una azione più efficace di prevenzione dei reati rientrante a pieno titolo nel concetto di sicurezza urbana di cui al d.l. n. 14 del 2017 e già oggetto, nel territorio nazionale, di numerosi protocolli di intesa sottoscritti dalle Prefetture – UTG e dai Comuni.

Insieme ai temi e alle competenze che delineano lo scenario in cui l'amministrazione locale viene a operare in tema di legalità e sicurezza, vi è quello estremamente rilevante del **rapporto con i cittadini** e come questo ha profondamente condizionato l'azione pubblica su temi così sensibili e rilevanti dal punto di vista dell'allarme sociale.

Il tema, sempre molto presente quando è in gioco il rapporto tra elettori ed eletti, ha subito una profonda mutazione, con accelerazioni significative e contraddizioni non del tutto risolte, a seguito della riforma che ha introdotto nel 1993 l'elezione diretta del Sindaco. Questo elemento, infatti, ha rivoluzionato il rapporto tra cittadini e potere locale, trasformando la figura del sindaco nel riferimento principale – e talvolta unico – della domanda pubblica rispetto ai problemi di un territorio. Indipendentemente dalle reali competenze e possibilità, al Sindaco è chiesto di affrontare e risolvere ogni questione, di farsi interprete dei disagi dei cittadini, di individuare risposte e soluzioni immediate anche quando queste rispondono a fatti che poco hanno a che fare con l'interesse generale. La consapevolezza da parte dei decisori pubblici di trovarsi di fronte a nuovi scenari ha posto al centro l'esigenza di definire l'azione di governo come parte di un processo in cui il dialogo con gli attori sociali e istituzionali diventa carattere essenziale per promuovere e condividere visioni, programmi, scelte. Al di là delle sensibilità politiche e culturali, si è affermata l'idea che la gestione della cosa pubblica debba essere parte di un processo di *governance* in cui la ricerca di una responsabilità comune è al contempo ricerca di soluzioni e costruzione di consenso.

La questione, ovviamente, ha conosciuto profonde modificazioni con l'affermarsi di un discorso pubblico che attraverso i social media non ha più i filtri rappresentati dal riconoscimento sociale delle competenze, ovvero dal ruolo dei corpi intermedi nella costruzione di un pensiero pubblico. Senza entrare nel dettaglio delle ragioni per cui gli strumenti di comunicazione da mezzi sono assurti a fini del discorso pubblico, non vi è però dubbio che questa condizione ha cambiato profondamente il dibattito sul governo dei fenomeni complessi, riducendo spesso le questioni a mero contenuto di propaganda.

Quest'aspetto, naturalmente, condiziona molti ambiti delle politiche pubbliche – urbanistica e territorio, economia e servizi, cultura e educazione, salute – ma in particolare quello della sicurezza e della vivibilità urbana. Questo per una ragione ovvia: l'allarme sociale che si genera a fronte di problemi di sicurezza – veri, presunti, percepiti – pone al sindaco una richiesta di soluzioni immediate, urgenti, durature, facendo perdere di vista che queste possono essere ricercate soltanto in un quadro di programmazione degli interventi che si misuri con la complessità dei problemi.

La questione di come migliorare la cooperazione interistituzionale in materia di politiche per la sicurezza e la legalità è quindi da molti anni al centro del dibattito pubblico, animando un confronto che vede coinvolti studiosi ed esperti, *policy maker* e rappresentanti delle organizzazioni sociali ed economiche.

È ormai diffusa la consapevolezza che l'impegno comune di Enti, Istituzioni, organizzazioni della società civile per migliorare le condizioni di sicurezza e legalità dei territori debba fondarsi sulla ricerca di un equilibrio tra diversi bisogni, priorità, abitudini e comportamenti al fine di trasformare la promessa astratta di legalità e tutela delle regole in un realistico miglioramento delle condizioni di vivibilità di un territorio e in un'assunzione di responsabilità condivisa circa la qualità delle relazioni e degli spazi in cui le persone vivono. In questo quadro la responsabilità della sicurezza di un territorio e l'azione volta ad affermare principi e pratiche di legalità non ricadono soltanto sugli apparati dello Stato, ma anche su tutti coloro che, a vario titolo e a vari livelli, hanno competenze e responsabilità di gestione del territorio. Si afferma, cioè, l'idea che la sicurezza e la legalità siano beni collettivi da tutelare con politiche che integrino competenze, ambiti d'intervento e responsabilità, e che si qualificchino quindi come il prodotto dello sforzo congiunto di quanti contribuiscono al governo dei processi che investono i territori e le comunità.

Le politiche di sicurezza e legalità necessitano quindi di un approccio integrato e di governance tra attori istituzionali e sociali, probabilmente più di ogni altro ambito delle politiche pubbliche. Infatti, soltanto affrontando la complessità che il tema porta con sé, è possibile individuare gli strumenti più idonei a rispondere a bisogni che, per loro natura, hanno difficoltà ad essere soddisfatti attraverso il ricorso a politiche e interventi settoriali e, quindi, inevitabilmente parziali. In questo quadro, dotarsi di una strategia comune e condivisa significa non trascurare l'opportunità di promuovere nuove politiche, progetti, interventi, ma soprattutto vuol dire rendersi disponibili a integrare, innovare e rendere complementari le politiche ordinarie che ciascun livello istituzionale già realizza o ha in programma di attivare.

Da questi assunti muove l'idea che rafforzare la cooperazione tra Enti e Istituzioni rappresenti la condizione indispensabile per affrontare sotto ogni aspetto le conseguenze che illegalità e insicurezza rappresentano quali minacce alla convivenza civile.

