

2. | Le stagioni della cooperazione : un mosaico di tante tessere

In questo paragrafo si ripercorrono le principali tappe dell'evoluzione politico-istituzionale e normativa che hanno delineato il quadro attuale delle forme di cooperazione interistituzionale in materia di sicurezza e legalità.

Come detto in precedenza, la diffusa consapevolezza di trovarsi – ciascuno per la propria parte – a fare i conti con dinamiche politiche e sociali che mutavano la domanda dei cittadini e delle società locali ha permesso di definire lo scenario in cui si è sviluppata la cooperazione che ci sembra possa essere schematizzata in quattro distinte fasi.

Nel tentativo, non semplice, di **osservare congiuntamente sicurezza e legalità** si può individuare una prima fase che possiamo definire pionieristica, in cui sicurezza e legalità emergono come questioni e si avviano le prime forme di cooperazione inter-istituzionale in materia di sicurezza e le prime sperimentazioni di educazione alla legalità.

Segue nella seconda metà degli anni '90 la fase di avvio dei primi protocolli di intesa in materia di sicurezza e dei primi Accordi di Programma Quadro su legalità e sviluppo nell'ambito della programmazione negoziata.

La terza fase che si può collocare tra la seconda metà degli anni 2000 e la prima metà degli anni 2010 vede l'esplosione dei Protocolli sulla sicurezza a partire da quello siglato tra il Ministero dell'Interno e Anci nel 2007 e l'affacciarsi sulla scena del potere di ordinanza dei sindaci. Sul versante legalità sono anni di importanti opere di riordino e di riforma legislativa tanto sulla criminalità organizzata quanto e soprattutto sulla corruzione.

Infine la quarta fase sancisce una fase di declino della cooperazione interistituzionale sulla sicurezza come strumento vivace di elaborazione di politiche e un dominio della scena delle problematiche relative alla corruzione e alla criminalità organizzata.

2.1 Prima fase – Gli anni '80 e i primi anni '90: la sicurezza e la legalità si affermano nell'agenda politica

Legalità e sicurezza si affacciano sulla scena con caratteristiche da subito distinte: la sicurezza diventa materia di cooperazione tra istituzioni, mentre la legalità è oggetto di cooperazione con la società civile e l'istituzione scolastica.

Datano agli **inizi degli anni '80 le prime forme di coordinamento in materia di sicurezza** con l'avvio di modalità di collaborazione strutturale tra istituzioni statali e territoriali (l. n. 121/1981¹⁰) e operativa tra forze di polizia statali e municipali (l. n. 65/1986¹¹). Rispetto a quest'ultima, va segnalato in particolare l'articolo 3 che prevede che gli operatori della Polizia municipale collaborino, nell'ambito delle proprie competenze, con le Forze di polizia dello Stato, previa disposizione del sindaco, su richiesta motivata, per specifiche situazioni e operazioni, alle autorità competenti.

10 Legge 1 aprile 1981, n. 121, "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della sicurezza pubblica", artt. 15 e 20.

11 Legge 7 marzo 1986, n. 65, "Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale", art. 3.

Il 1980 è l'anno dell'omicidio di Piersanti Mattarella e dell'approvazione della legge della Regione Siciliana n. 51¹², la prima legge che prevede uno stanziamento di fondi a favore delle scuole per promuovere l'educazione alla legalità e la formazione di una coscienza civile contro la criminalità mafiosa. Seguiranno nel 1985 e poi nel 1986 analoghe leggi in Campania e in Calabria.

Saranno i **primi anni Novanta** a porre all'attenzione delle istituzioni, specie quelle più prossime alle istanze dei cittadini, il tema della sicurezza urbana e conseguentemente quello dell'insicurezza dei cittadini. Scoppiano i conflitti legati alla condivisione di spazi e di luoghi di vita tra nuovi e vecchi abitanti in alcuni quartieri storici, particolarmente degradati, delle grandi città presto declinati all'interno del paradigma della minaccia dei cittadini. Nel 1993 a Genova si scatena la rivolta degli abitanti del Centro Storico verso gli immigrati che lì si erano stabiliti; per tre giorni si organizzano ronde e proteste per "riconquistare" il territorio. Due anni dopo, nel 1995, anche il quartiere di San Salvario a Torino diventa uno dei simboli dell'emergenza relativa alla sicurezza urbana, in seguito alle proteste degli abitanti per la presenza di immigrati e la diffusione della criminalità di strada e di disordine urbano. È l'epoca in cui nascono in molte città i comitati spontanei, gruppi auto-organizzati di abitanti che si mobilitano per denunciare le condizioni di degrado dei propri quartieri e che pretendono dalle autorità locali la rimozione delle minacce alla sicurezza delle persone. Si tratta in sostanza dell'emersione di una protesta che si organizza principalmente in quartieri già fortemente degradati sul piano fisico e ambientale, dove l'arrivo consistente di nuovi abitanti stranieri contribuisce ad esasperare le già fragili condizioni di vita e dove i fenomeni di illegalità cosiddetta di strada (soprattutto spaccio di sostanze stupefacenti e prostituzione) cominciano a dare forma alla definizione del concetto di sicurezza urbana.

Sono gli anni in cui si comincia a riflettere sull'impatto della cosiddetta **micro-criminalità**, dopo le stragi del 1992-93 e l'alto livello di attenzione sulla criminalità organizzata. Il discorso sulla sicurezza urbana diventa così rapidamente centrale nella narrazione mediatica e nel dibattito politico.

La questione sicurezza urbana si profila fin da subito come un contenitore più complesso rispetto alla sola questione della criminalità diffusa; è un tema dai contorni non esattamente definibili, che contiene molte dimensioni di natura diversa (degrado fisico dell'ambiente costruito dei quartieri, difficoltà delle condizioni di coabitazione e di incontro tra gruppi etnici o generazionali diversi, presenza di criminalità di strada e diffusione di comportamenti cosiddetti antisociali, per citare i principali). Ulteriore elemento caratterizzante è l'aspetto delle percezioni e dei vissuti degli abitanti; nel discorso che si è sviluppato intorno alla sicurezza urbana è stata data dignità di dimensione di cui devono tenere conto le politiche pubbliche anche al sentimento di insicurezza, a seguito del fallimento dell'approccio positivista che provava a rispondere al problema dimostrando che la realtà concreta del fenomeno non giustificava l'allarme. Le condizioni di sicurezza urbana si definiscono anche sulla base di come e quanto gli abitanti di un quartiere e/o di una città si sentono sicuri e non minacciati nei loro contesti di vita.

Proprio l'emergere di questioni inedite che riguardano la vita urbana porta alla consapevolezza che una sicurezza così intesa non potesse essere garantita esclusivamente

12 L.R. 4 giugno 1980, n. 51. "Provvedimenti a favore delle scuole siciliane per contribuire allo sviluppo di una coscienza civile contro la criminalità mafiosa".

dalla funzione di garante del controllo e dell'ordine pubblico attribuita allo Stato. Questa consapevolezza sarà tra gli elementi che spingeranno molti amministratori locali – di diversa connotazione politica – a promuovere sedi di confronto per cercare di individuare prassi operative in grado di rispondere alle istanze dei cittadini. Sono gli anni che vedono la nascita, nel 1994, del progetto “Città Sicure”, promosso dalla Regione Emilia-Romagna quale prima esperienza italiana di promozione di politiche per la sicurezza a livello locale. Da questo progetto, guidato da un comitato scientifico, si svilupperà un ricco dibattito nazionale sul ruolo delle città e, più in generale, degli Enti locali nel governo della sicurezza urbana, sui livelli e le modalità di cooperazione tra i diversi enti istituzionali (in particolare con gli organismi di competenza statale).

Nel 1996, poi, nasce a Roma il Forum Italiano per la Sicurezza Urbana (FISU), sezione italiana del Forum Europeo. Si tratta di una rete di città, regioni e province italiane che ha l'obiettivo di promuovere strategie e nuove politiche per la sicurezza in ambito urbano. Il Forum ha rappresentato, nel panorama italiano, una sede di confronto, riflessione, scambio di competenze e pratiche di indubbio valore che ha fatto crescere consapevolezza presso gli amministratori locali in merito all'analisi dei fenomeni, all'elaborazione di strategie di intervento e al proprio ruolo e spazio nella gestione del problema securitario a livello locale.

Questi sono gli anni in cui gli effetti di una condizione di oggettiva difficoltà degli attori istituzionali nell'affermare un ruolo di governo all'altezza della domanda dei cittadini produce, paradossalmente, uno dei punti più alti della cooperazione istituzionale. Ovviamente non è possibile affermare che questo dato sia omogeneo e ugualmente distribuito in tutto il Paese, ma l'azione congiunta di autorità locali di comuni grandi e medi produce effetti concreti, soprattutto dal punto di vista del riconoscimento del proprio ruolo.

Gli effetti sul piano politico, normativo e di prassi della necessità di promuovere maggiore cooperazione istituzionale in materia di sicurezza e legalità trovano riscontro nella riforma della composizione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica¹³ e nell'avvio della stagione dei Patti e dei Protocolli per la sicurezza. Questa riforma del Comitato provinciale, oggi ancora in vigore e, anzi, successivamente modificata prevedendo per la prima volta la possibilità di partecipazione dei responsabili della polizia locale¹⁴, testimonia il recepimento a livello normativo della maggiore attenzione alle esigenze locali della sicurezza, e avvia un modello di interventi fondato sul coordinamento tra i diversi soggetti, nonostante siano rimaste immutate le competenze dei singoli enti.

13 Il D.Lgs. n. 279/99 “Disposizioni integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di composizione e funzionamento del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica” - nell'ottica di un maggiore coinvolgimento degli amministratori locali quali soggetti delle politiche di sicurezza pubblica - ha previsto che il Comitato, sempre presieduto dal Prefetto, sia composto dal Questore, dal Sindaco del Comune capoluogo, dal Presidente della Provincia, dai Comandanti provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché dai Sindaci degli altri Comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispetti ambiti territoriali. È stata inoltre introdotta la previsione secondo la quale “la convocazione è in ogni caso disposta quando lo richiede il Sindaco del Comune capoluogo di provincia per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale”.

14 La legge 26 marzo 2001, n. 128, “Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini” sostituisce il terzo comma dell'art. 20 della legge n. 121/1981 prevedendo che anche i responsabili della polizia locale possono essere chiamati, all'occorrenza, a partecipare ai lavori del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Mentre sulla sicurezza si delinea un ruolo da protagonisti delle istituzioni locali, negli stessi anni la nascita di Libera, di Avviso Pubblico, e di tante altre esperienze di impegno civile e politico – insieme alla mobilitazione per la gestione sociale dei beni confiscati che porterà all'approvazione della legge 109 del 1996 – inizia a porre al centro del dibattito il tema della legalità e della lotta alle mafie come responsabilità comune e paradigma della qualità della democrazia italiana.

2.2 Seconda Fase – I primi atti di cooperazione istituzionale in materia di legalità e sicurezza.

La fase di avvio della stagione dei protocolli e dei Patti sulla sicurezza e la legalità si situa nella **seconda metà degli anni '90**.

A Modena il 2 febbraio 1998 il Sindaco e il Prefetto di Modena firmano il **primo Protocollo di Intesa per la sicurezza**, un atto che rappresenta una tappa essenziale nell'evoluzione della riflessione su quali debbano essere i campi di azione delle amministrazioni locali per il governo della sicurezza e quale invece sia il ruolo dello Stato attraverso il comparto delle Forze dell'Ordine, coordinate dal Prefetto. Nel biennio 1998-1999 si sottoscrivono in Italia oltre 60 protocolli, quasi tutti ispirati al modello modenese; da allora, con evoluzioni che hanno introdotto il tema del Patto e del Contratto di sicurezza, in Italia sono stati siglati più di 200 atti di cooperazione interistituzionale sottoscritti da Sindaci e autorità rappresentanti il Ministero dell'Interno (Ministro, Viceministro, Sottosegretario, Prefetto). Nel biennio 1998-1999 si sottoscrivono in Italia oltre 60 protocolli, quasi tutti ispirati al modello modenese. Un risultato politico importante soprattutto sotto il profilo dell'affermarsi della tematica della sicurezza urbana nell'agenda politica oltre che nei programmi elettorali dei partiti - e quindi della sua istituzionalizzazione come *policy* -, anche se poco incisivo sul piano operativo poiché la gran parte dei protocolli non va oltre la dichiarazione di intenti.

La **prima metà degli anni 2000** sono segnati dall'emanazione del cosiddetto primo pacchetto sicurezza, la legge 128 del 2001 "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini". Si tratta del primo provvedimento di iniziativa governativa che prevede un insieme di misure che intendono rispondere al crescente allarme sociale per lo stato della sicurezza nelle città italiane. Oltre ad alcune modifiche al codice penale, l'art. 17, comma 1, prevede che il Ministro dell'Interno "impartisca e aggiorni annualmente le direttive per la realizzazione, a livello provinciale e nei maggiori centri urbani, di piani coordinati di controllo del territorio da attuare a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e comandi dell'Arma dei Carabinieri e, per i servizi pertinenti alle attività d'istituto, del Corpo della Guardia di Finanza, con la partecipazione di contingenti dei corpi o servizi di Polizia Municipale, previa richiesta al sindaco, o nell'ambito di specifiche intese interistituzionali, prevedendo anche l'istituzione di presidi mobili di quartiere nei maggiori centri urbani, nonché il potenziamento e il coordinamento, anche mediante idonee tecnologie (ad esempio impianti di videosorveglianza), dei servizi di soccorso pubblico e pronto intervento per la sicurezza dei cittadini".

Infine, questa è la stagione dell'**adozione di leggi regionali** per la promozione di politiche integrate di sicurezza. Per prima si muove nel 1999 la Regione Emilia-Romagna, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione (2001). Nei successivi dieci anni quasi tutte le regioni italiane si dotano di una legge sulla sicurezza. Alcune di queste vengono adottate in parallelo a leggi regionali già esistenti in materia di polizia locale,

altre disciplinano congiuntamente politiche di sicurezza e polizie locali. Molte di queste leggi fanno riferimento all'istituzione di "un sistema integrato di sicurezza" nel quale convergono interventi in settori di competenza prevalentemente locale, quali la riqualificazione delle aree urbane degradate, la prevenzione di situazioni di disagio sociale, in particolare giovanile, la mediazione dei conflitti sociali e culturali, azioni di supporto al controllo del territorio (utilizzo di strumenti tecnologici e polizia locale di prossimità), l'educazione alla legalità, l'assistenza alle vittime di reato.

Le norme regionali si pongono al servizio dei propri territori, sostenendone e stimolandone la progettualità innovativa - con modalità diverse, quasi tutte le leggi regionali prevedono il finanziamento di interventi a scala locale - e riservando alla regia regionale quelle attività di supporto cognitivo (osservatori, analisi dello stato della sicurezza territoriale), operativo (formazione delle polizie locali, promozione della formazione congiunta con le altre forze di polizia nazionali) o istituzionale (promozione di accordi interistituzionali) realizzabili con maggiore efficacia a livello sovra-locale.

La seconda metà degli anni '90 vede inoltre il primo affermarsi del legame tra legalità, sicurezza e sviluppo all'interno degli strumenti di programmazione negoziata.

Il primo in ordine di tempo ad essere sottoscritto è l'**Accordo Programma Quadro (APQ) Dalla Chiesa**: la sua importanza non discende solo dalla primogenitura, ma anche dall'essere uno strumento operativo della programmazione negoziata¹⁵ che permette, stante lo stretto raccordo con i fondi comunitari, di dare immediata operatività agli interventi. In secondo luogo è proprio in seno all'APQ che sarà siglato **nel 2005 il Protocollo di legalità Dalla Chiesa**, descritto nel box di seguito: uno strumento interessante perché da un lato anticipa alcune modifiche normative che saranno effettuate nel Codice Appalti proprio nel 2006 e dall'altro esprime la consapevolezza che sia sempre più necessario concorrere, per i rispettivi ambiti di responsabilità e azione, alla garanzia di condizioni di legalità all'interno del settore degli appalti e dei finanziamenti pubblici, mediante la fluidificazione delle informazioni, una maggiore vigilanza e la previsione di clausole stringenti in capo al destinatario del denaro pubblico.

15 Legge 662/1996; Delibera CIPE 21 marzo 1997.

F O C U S

Il protocollo di legalità Carlo dalla Chiesa

Il Protocollo di legalità stipulato il 12/07/2005 tra Ministero dell'Interno, Regione Siciliana, Inps, Inail, Autorità di Vigilanza sui lavori pubblici, e le Prefetture siciliane è denominato Protocollo Dalla Chiesa perché trova il suo fondamento nell'impegno sottoscritto dalla Regione e dai ministeri firmatari dell'APQ "Sicurezza e legalità per lo sviluppo della Regione Siciliana" - Carlo Alberto Dalla Chiesa a stipulare un protocollo di legalità in merito alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose nella gestione degli appalti pubblici (art. 4, comma 4 APQ).

Il Protocollo si pone l'obiettivo di garantire la trasparenza e la legalità nelle procedure di affidamento di lavori e forniture pubbliche e nella concessione di finanziamenti, contributi e agevolazioni pubbliche. In particolare, esso ambisce ad individuare gli effettivi titolari delle imprese, a verificare la presenza di soggetti legati ad associazioni criminali mafiose, a rilevare anomalie nella partecipazione delle imprese (partecipazioni incrociate, collusioni), cercando così di evitare i potenziali rischi connessi all'inquinamento e alla turbativa nelle gare di appalti pubblici.

Si prevedono canali informativi più fluidi tra le stazioni appaltanti e la Prefettura territorialmente competente, ad esempio, in merito alla pubblicazione dei bandi di gara e alla necessaria acquisizione delle informative antimafia, allora previste dal D.P.R. n. 252/1998. Inoltre, la Regione Siciliana (e gli Enti locali territoriali e soggetti pubblici che sottoscriveranno il Protocollo) si impegna a prevedere obblighi di informazione da parte della ditta aggiudicataria nei confronti della stazione appaltante, nonché da parte di quest'ultima verso l'Osservatorio Regionale dei lavori pubblici, al fine di avere un sistema informativo aggiornato e consultabile anche da parte della Prefettura. Si indica inoltre espressamente il "Gruppo ispettivo Misto" (istituito per i controlli sulle imprese da un decreto del Ministero dell'Interno del 1992) come soggetto che effettua i controlli e ne comunica i risultati alla Prefettura.

Oltre a questi adempimenti, l'aspetto più qualificante del Protocollo è l'impegno da parte della Regione Siciliana a introdurre apposite clausole di autotutela nei bandi e nei disciplinari di gara per l'affidamento di lavori che prevedono a carico dei concorrenti ulteriori obblighi, oltre a quelli previsti nella normativa per la partecipazione e l'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici, aventi lo scopo di contrastare tutti i comportamenti lesivi delle norme sulla concorrenza tra soggetti partecipanti e dei principi di lealtà, correttezza e trasparenza delle procedura di evidenza pubblica.

In virtù di tali clausole, è facoltà della stazione appaltante richiedere alle imprese partecipanti apposite autodichiarazioni da presentare unitamente alla documentazione richiesta per la gara di appalto riguardanti, ad esempio, l'assenza di situazioni di controllo o di collegamento con altri concorrenti, l'impegno a non ricorrere a forme di subappalto e alla salvaguardia della concorrenza. È attribuita alla stazione appaltante facoltà o obblighi di esclusione e/o di scioglimento del contratto d'appalto qualora si ravvisino elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa.

Come noto, gli APQ in materia di Sicurezza e legalità che hanno riguardato le regioni Obiettivo 1 rispondono allo stesso schema e contengono un nucleo di priorità comuni. L'Accordo di Programma Quadro "Sicurezza e legalità per la regione Siciliana" presenta tre priorità comuni agli altri APQ e uno specifico in materia di trasparenza presente soltanto nell'APQ della Regione Siciliana. Vengono toccati tutti i temi dalla cultura della legalità ai beni confiscati alla trasparenza negli investimenti che diventeranno centrali negli anni successivi.

PRIORITÀ E ATTIVITÀ PREVISTE NELL'ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO CARLO ALBERTO DALLA CHIESA	
Priorità individuate	Attività
Accrescere e diffondere la cultura della legalità e della democrazia	• promozione culturale delle giovani generazioni al rispetto dei valori della legalità; • iniziative contro la dispersione scolastica e per l'inclusione della marginalità sociale; • interventi a favore della prevenzione primaria della devianza minorile; • interventi a favore delle fasce deboli e delle vittime della criminalità; • interventi di tutela delle risorse ambientali e culturali; • azioni di assistenza promozione e sostegno di progetti di servizio civile come strumento di diffusione della cittadinanza attiva e di cultura della legalità tra la popolazione giovanile.
Potenziare, generalizzare e rendere permanente il monitoraggio degli investimenti pubblici al fine della trasparenza e della salvaguardia dalle infiltrazioni criminali ed accelerare l'individuazione dei patrimoni illeciti e la loro restituzione alla legalità	• azioni volte a garantire la massima rapidità nello scambio reciproco di tutte le informazioni utili tra i soggetti responsabili del controllo degli investimenti pubblici, con particolare riferimento agli interventi finanziati a valere sul Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006; • interventi mirati all'arricchimento delle informazioni sui beni confiscati e sul loro utilizzo; • iniziative volte alla promozione dell'utilizzo sociale dei beni confiscati.
Potenziare ed integrare sul territorio il servizio offerto dalle Forze di polizia, nazionali e locali	• incremento delle dotazioni tecnologiche e della loro integrabilità operativa; • interventi per l'ottimizzazione dei supporti alla dislocazione fisica delle Forze di polizia; • omogeneizzazione delle modalità operative di intervento attraverso iniziative di formazione congiunta.
Rendere più efficace la trasparenza degli atti dell'Amministrazione Pubblica	• attivazione del difensore civico nei comuni con oltre 10.000 abitanti; • pubblicizzazione degli atti della Pubblica Amministrazione e delle imprese a prevalente capitale pubblico; • realizzazione di portali informatici; • incentivazione di modalità trasparenti per l'acquisizione di beni e servizi.

La prima parte degli anni 2000 vede l'approvazione dei **primi protocolli di legalità tra Regioni, ministeri, Prefetture**, aperti alla firma degli Enti locali relativi al tema delle infiltrazioni criminali e degli appalti pubblici.

In questi anni, dopo il giusto entusiasmo seguito all'approvazione della prima normativa sui beni confiscati, emergono le prime difficoltà operative dell'assegnazione: i tempi, i deficit nello scambio di informazioni, le occupazioni, tutti problemi che richiederebbero una forte collaborazione tra diversi livelli di governo ma che non sembrano di facile risoluzione.

Accanto all'attenzione alla trasparenza e legalità negli appalti, e sempre nell'ottica di garantire un ambiente favorevole allo sviluppo socioeconomico del territorio, diverse sono le iniziative in tema di contrasto del fenomeno dell'usura e del racket, che hanno portato alla definizione e stipula di una serie di forme di cooperazione inter-istituzionale. Nel 2004 nasce a Palermo Addio Pizzo, che anima diverse iniziative di sensibilizzazione nelle scuole (tra cui anche la firma di un protocollo di intesa con l'Ufficio Scolastico regionale di Palermo che invita i fornitori delle scuole a firmare una dichiarazione di impegno a denunciare eventuali estorsori) e della cittadinanza che si consolideranno negli anni successivi.

Non va infine dimenticato che accanto a queste iniziative della società civile e dei diversi livelli di governo, la prima metà degli anni 2000 si caratterizza per l'assenza di iniziative legislative e la discussa approvazione della relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso presieduta dal senatore Centaro.

2.3 Terza Fase – Esplosione e declino della cooperazione in materia di sicurezza: il riordino delle normative antimafia e anticorruzione

La terza fase comincia con quella che è stata definita la stagione dei patti per la sicurezza.

Una norma pone le basi per questa fase di sviluppo dei Patti per la sicurezza: si tratta della legge finanziaria per il 2007¹⁶ che sancisce la possibilità per Regioni ed Enti locali di stipulare convenzioni con il Ministero dell'Interno, attraverso i Prefetti, per contribuire con proprie risorse logistiche, strumentali o finanziarie alla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini.

Su iniziativa governativa, il **20 marzo 2007** viene adottato il **Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'Anci**, un accordo quadro per sviluppare con i Comuni italiani progetti condivisi, nell'ambito di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli Enti locali e territoriali e in cui viene fissato il principio della sicurezza come diritto primario del cittadino.

A questo Patto si aggiunge l'intesa con tutti i sindaci delle città metropolitane che stabilisce:

- a. la definizione, entro 60 giorni, di Patti per la sicurezza con ogni città metropolitana, che prevedano risorse organizzative e finanziarie adeguate da parte di tutti i soggetti contraenti;
- b. l'avvio, nello stesso periodo di tempo, di un gruppo di lavoro congiunto Governo-città metropolitane per definire le innovazioni legislative e normative che possano sostenere queste intese e consentire di realizzare nuovi strumenti per contrastare il disagio e il degrado nelle aree urbane.

¹⁶ Legge n.296/2006, art. 1 comma 439.

Nel primo periodo di sviluppo sono stati siglati Patti prevalentemente con le aree metropolitane con un impegno economico, da parte di Enti locali e Regioni, di decine di milioni di euro a sostegno della cooperazione con le Prefetture e le Forze dell'Ordine. Fino al marzo del 2008 (termine del Governo Prodi) sono stati siglati 18 Patti per la Sicurezza principalmente nei capoluoghi di regione, che diventeranno 64 nel dicembre 2011 con la stipula del Terzo Patto per Roma Sicura, a conferma della continuità data a questo strumento anche dai Governi successivi.

A partire dalla **seconda metà del 2008 i Patti si sono diffusi anche in realtà territoriali di medie dimensioni**. Il 13 settembre del 2008, poi, è stato sottoscritto l'accordo "Patti per la sicurezza nei Piccoli Comuni", tra il Ministero dell'Interno e Anci-Consulta nazionale piccoli comuni. Si tratta di un accordo quadro a valenza nazionale che indica linee specifiche di intervento nelle piccole realtà per assicurare un più elevato livello di risposta alla domanda di sicurezza.

Nel 2008, la legge n. 125 (il cd. secondo pacchetto sicurezza) modifica l'art. 54 del Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL), estendendo la competenza del sindaco, in qualità di ufficiale di Governo, dei poteri di ordinanza in materia di sicurezza urbana. L'articolo, successivamente dichiarato parzialmente illegittimo dalla Corte Costituzionale¹⁷, ha rappresentato un punto importante e controverso nel governo locale delle politiche pubbliche di sicurezza urbana.

È infatti sul finire degli anni 2000 che il livello di collaborazione sulla sicurezza tra lo Stato e le autorità locali sembra modificarsi in conseguenza di elementi che, a ben vedere, possono essere in parte ricondotti agli effetti di quanto accaduto in precedenza.

Il primo elemento caratterizzante di questa stagione è l'assistere ad una diffusa **trasformazione dello scopo che l'azione di governo dovrebbe avere in relazione ai problemi di sicurezza**: da mezzo per la ricerca di soluzioni a mero terreno di costruzione del consenso. Al di là della legittima battaglia politica e del confronto tra opzioni divergenti, la sicurezza ha iniziato ad assurgere a questione da utilizzare per dimostrare, spesso attraverso una politica degli annunci, non tanto la propria possibilità di incidere sui problemi, ma la supposta capacità di individuare i presunti responsabili.

È la stagione che sarà definita dei "**sindaci sceriffi**" e delle cosiddette "**ordinanze creative**". Utilizzando i poteri conferiti dall'art. 54 del TUEL, così come riformulato nel 2008, si assiste ad un'esplosione di ordinanze sindacali, talvolta con contenuti paradossali¹⁸, ma apparentemente sempre con la finalità di rispondere alla domanda di sicurezza dei cittadini. Se la più parte degli studiosi e commentatori parleranno di "stravaganza amministrativa" e se il Ministro dell'Interno dichiarerà che con la modifica dell'art. 54 del TUEL "i sindaci diventano protagonisti della sicurezza in città"¹⁹, l'allarme dei questori e dei rappresentanti delle forze dell'ordine metterà in guardia da "rischi di un conflitto istituzionale"²⁰.

Rileggendo quella storia dopo alcuni anni, non vi è dubbio che il nuovo potere di ordinanza conferito ai sindaci, prima della sentenza della Corte Costituzionale, abbia con-

17 La Corte Costituzionale, con sentenza n.115 del 2011 ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 4 dell'art. 54, affermando che il potere di ordinanza non potesse essere esteso al di là dei casi contingibili e urgenti.

18 Il giornale francese *Le Monde*, in un articolo del 13 agosto 2008 li definiva "provvedimenti folkloristici" e il quotidiano britannico *The Independent*, il 17 agosto 2008 incalzava: "quando una cosa è divertente, l'Italia ha una legge che la vieta".

19 *Il Giornale*, 6 agosto 2008.

20 *La Repubblica*, 8 agosto 2008.

tribuito a generare situazioni molto differenti sul piano nazionale. Al di là di ordinanze passate agli onori della cronaca per i loro contenuti palesemente propagandistici come il divieto di sostare di notte nei parchi in più di due persone (Novara), la proibizione di fare castelli di sabbia (Eraclea), oppure i provvedimenti contro i borsoni per colpire l'abusivismo commerciale (Venezia), l'analisi della stagione delle ordinanze in materia di sicurezza urbana emanate a seguito della legge 125/2008, offre spunti interessanti. La ricerca promossa da ANCI nel 2009²¹ sulla base del censimento delle ordinanze emanate, evidenzia come dei 788 atti censiti, il 43% siano state emanate nei primi 90 giorni dell'entrata in vigore della norma (luglio-settembre 2008). Le amministrazioni che si sono dotate dello strumento di ordinanza in materia di sicurezza urbana sono state 445 (pari al 5,5% degli 8100 comuni italiani), per il 69% con un numero di abitanti inferiore a 50 mila e con una prevalenza di amministrazioni del nord (44% del nord ovest e 25% del nord est). Gli ambiti maggiormente disciplinati sono quelli che riguardano molti aspetti critici della vita nello spazio pubblico e che a detta di molti esperti necessiterebbero però di essere affrontati con politiche sociali piuttosto che con strumenti securitari: consumo di alcol, prostituzione, accattonaggio, ecc.

Anche sul piano della cooperazione istituzionale è difficile definire i risultati di successo. La partecipazione degli Enti locali al finanziamento di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, prevista dalla già citata legge finanziaria 2007, spesso attuata attraverso lo strumento del "Patto per la sicurezza", ha da un lato permesso di qualificare il presidio di polizia sul territorio, ma ha generato in molti sindaci e autorità locali il desiderio di trasformare la polizia locale in una sorta di emulo delle polizie nazionali.

Nonostante la legge di riferimento della polizia locale sia ormai del 1986 e da più parti si invochi la necessità di una riforma – al di là dell'iniziativa assunta in seno al Forum Italiano per la Sicurezza Urbana e trasformata nel disegno di legge da Giuliano Barbolini e Maria Fortuna Incostante – l'azione delle amministrazioni è parsa concentrarsi soprattutto su modalità attraverso le quali la polizia locale venga dotata di strumenti che la facciano assomigliare sempre più ad un corpo di polizia nazionale, se non addirittura ad un corpo speciale.

Si possono, su questo, fare molti esempi. Probabilmente il più eclatante, seppur aneddotico, è quello del Comune di Chiari – 18 mila abitanti, in provincia di Brescia – il cui sindaco (e allora senatore) ottenne nel 2010 dal Ministero dell'Interno un finanziamento²² di 360 mila euro per l'acquisto di un aereo biposto per la polizia locale; il mezzo fu presto dismesso per gli alti costi di mantenimento e poi messo in vendita dalla nuova amministrazione nel 2018. Ma altri esempi offrono le cronache, in cui il ruolo della polizia locale si è sempre più qualificato come presidio del territorio attraverso "pattugliamenti e operazioni ad alto impatto", annunci di tecnologie mai davvero entrate nella disponibilità degli operatori, ma presentate come destinate a cambiare le forme di contrasto alla criminalità (taser, bodycam, dispositivi tattici, ecc.).

21 Fondazione ANCI Ricerche – Cittalia, *Oltre le ordinanze. I Sindaci e la sicurezza urbana*, seconda edizione, settembre 2009 (<https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2020/01/città-s-Oltre-le-ordinanze.-I-Sindaci-e-la-sicurezza-urbana-2-edizione.pdf>).

22 L'articolo 61, comma 18 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, istituisce per l'anno 2009 un fondo di 100 milioni di euro presso il Ministero dell'Interno per finanziare ai comuni "iniziative urgenti occorrenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico".

In secondo luogo, non si può non sottolineare come il livello di cooperazione interistituzionale attraverso i Patti per la sicurezza abbia avuto negli anni una connotazione progressivamente sempre più orientata all'acquisto di dotazioni strumentali, ed in particolare di tecnologie per la videosorveglianza. Questo elemento sembra essere legato a diversi fattori tra loro convergenti. Innanzitutto, un discorso pubblico sulla sicurezza che ha contribuito ad affermare l'idea che l'uso di tecnologie – persino al di là del contesto in cui sono installate – siano la soluzione più semplice, immediata ed efficiente per il presidio del territorio e la prevenzione di fenomeni criminali. Anche chi correttamente colloca questi importanti e utili sistemi nel quadro delle politiche pubbliche di sicurezza, evidenziandone la precipua utilità nel lavoro d'indagine piuttosto che di deterrenza, non può fare a meno di fare i conti con un pensiero *mainstream* secondo il quale il controllo del territorio attraverso sistemi di videosorveglianza rappresenta la strategia più efficace anche in termini diassicurazione dei cittadini. Questa tendenza, di cui si hanno tracce visibili già nella seconda parte degli anni 2000, ha visto diffondersi iniziative ad ogni livello territoriale per responsabilità dei Comuni, spesso in diretta relazione con i produttori di tali sistemi. I risultati di tutto questo, anche a causa della mancanza di forme di censimento degli impianti pubblici e privati, giacché ciò che è normato sono soltanto le modalità di raccolta e di trattamento dei dati, sono ben chiariti dalle parole dell'allora Ministro dell'interno Anna Maria Cancellieri: *“non sempre, la diffusione dei sistemi di videosorveglianza viene accompagnata da una articolata discussione intorno alle opportunità ed ai limiti di tali strumentazioni nell'ambito delle politiche di sicurezza locali. In taluni casi, infatti, l'utilizzazione, talora impropria e non sempre funzionale di tali sistemi, genera diseconomie che originano da un inappropriato investimento di risorse pubbliche da parte degli Enti locali e da una non costante corrispondenza alle effettive esigenze di sicurezza del territorio, anche alla scelta della soluzione tecnologica adottata.”*²³

Questa consapevolezza ha portato alla nascita di un **gruppo di lavoro congiunto tra il Dipartimento di Pubblica sicurezza e ANCI**, che ha prodotto linee guida che attribuiscono al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica il ruolo di attore centrale per la valutazione degli apparati di videosorveglianza installati in ambito comunale.

Sul versante della legalità continua l'**attività di cooperazione interistituzionale nelle Regioni Obiettivo 1** legata al nuovo ciclo di cooperazione decentrata 2007-2013.

Il 10 maggio 2010 il Ministero dell'Interno e Confindustria nazionale siglano un Protocollo d'intesa volto a rafforzare le condizioni di sicurezza e di legalità nelle attività economiche e a contrastare le infiltrazioni criminali. Il Protocollo delinea un modello di collaborazione tra il Ministero dell'Interno, le Prefetture e il Sistema confindustriale con l'obiettivo di rendere più efficace l'azione di prevenzione e contrasto delle infiltrazioni criminali nell'economia, sia mediante l'impegno delle autorità pubbliche ad estendere gli accertamenti antimafia al settore privato, sia individuando una serie di principi e regole comportamentali cui le imprese aderenti devono attenersi nella conclusione ed esecuzione di appalti di lavori, servizi e forniture, in ambito pubblico e privato.

A questo protocollo seguiranno, a ottobre 2011, un protocollo quadro per la legalità e la sicurezza tra Ministero dell'Interno e Confcommercio volto a individuare strumenti idonei a intercettare fenomeni come l'estorsione e l'usura, supportare gli imprenditori nella denuncia e nell'accesso ai benefici previsti dalla normativa, e collaborare per la

23 Direttiva del Ministero dell'interno sui sistemi di videosorveglianza in ambito comunale, 7 febbraio 2012 (https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/23/0486_07.02.2012_CIRCOLARE.pdf).

stesura di accordi con le Prefetture e le Amministrazioni locali per la trasparenza delle procedure relative a investimenti significativi nel settore e per la valorizzazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

Questi Protocolli si configurano come atti nazionali di indirizzo per le articolazioni territoriali degli enti firmatari volti a stimolare l'approvazione di strumenti pattizi utili a promuovere il funzionamento delle informative antimafia, a combattere il racket e l'usura e a raggiungere standard più alti di legalità nelle procedure.

Questo periodo storico risulta inoltre molto vivace sul piano delle innovazioni normative e di policy. Viene approvato il cd. **Codice Antimafia** (il decreto legislativo n. 159 del 6 settembre 2011) che si propone quale strumento di coordinamento e semplificazione della legislazione antimafia al fine di potenziarne l'efficacia. Successivamente il 3 agosto 2011, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha stabilito che i patti di legalità siano obbligatori per ogni grande opera pubblica. Questi tipi di accordi vengono conclusi nella fase di post-gara al fine di soddisfare tre esigenze: monitorare le procedure relative agli impegni dell'opera pubblica; prepararsi per la fase operativa (ad esempio verificare il materiale da usare per la realizzazione) e ispezionare il cantiere.

L'anno successivo viene approvata la **riforma della normativa anti-corruzione** (la legge 190 che attua con grave ritardo alcuni atti convenzionali internazionali²⁴) che non solo assume un significato prettamente normativo, ma anche un forte valore simbolico nell'ambito di un processo di rigenerazione affidato al governo tecnico. Al di là delle questioni di tecnica normativa, è innegabile che questo intervento legislativo abbia rappresentato un cambiamento, che fece dire al Primo Presidente della Corte di cassazione, Ernesto Lupo, nella Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario nel gennaio 2013 *"In un Paese ricco di annunci e carente di realizzazioni, dobbiamo constatare che la legge promessa è stata approvata ed è entrata in vigore. Quali che siano le valutazioni sulle nuove fattispecie penali, nessuno può negare che questa riforma interrompe finalmente un troppo lungo periodo di inerzia e di indifferenza legislativa, che ha finito per alimentare il fenomeno corruttivo"*.²⁵

Tra le molte modifiche, oltre alle nuove fattispecie penali e all'aumento delle pene di reati esistenti (peculato, concussione, varie forme di corruzione, abuso d'ufficio), vengono introdotti come obbligatori diversi strumenti di prevenzione della corruzione: dalle white list²⁶ per alcuni settori imprenditoriali, ai piani anticorruzione per gli Enti locali. Viene inoltre istituita l'Autorità Nazionale Anti-Corruzione che diventerà nel periodo successivo soggetto cardine per la promozione di strumenti di cooperazione interistituzionale.

24 Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio del Duemila, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'Unione europea ha promosso diverse iniziative volte ad affrontare alcuni aspetti specifici della corruzione nel settore pubblico e, successivamente, in quello privato. Si veda Ferraris V., Scomparin L. (2016) "Gli appalti pubblici tra criminalità organizzata e corruzione: il quadro normativo", in Laura Scomparin (a cura di) Corruzione e infiltrazioni criminali negli appalti pubblici. Strumenti di prevenzione e contrasto, Giappichelli, pp. 22-37.

25 Corte Suprema di Cassazione (2013) Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012, Roma 25 gennaio 2013, https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Relazione_anno_giudiziario_2012.pdf

26 Le attività per cui l'iscrizione alle white list è obbligatoria in quanto definite come maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa sono: a) trasporto di materiali a scarica per conto di terzi; b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi; c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; e) noli a freddo di macchinari; f) fornitura di ferro lavorato; g) noli a caldo; h) autotrasporti per conto di terzi; i) guardiania dei cantieri.

Infine, il 14 marzo 2013 viene approvato il **decreto legislativo n.33**, cd. decreto trasparenza, ultimo tassello di un percorso di innovazione legislativa guidato dall'idea che fosse possibile stimolare un circolo virtuoso in cui la trasparenza sia a garanzia di una maggiore legalità che a sua volta aiuti al miglioramento della funzione pubblica, svolga un compito di prevenzione della corruzione, portando ad un'efficace gestione delle risorse pubbliche.

Il circolo virtuoso della trasparenza



2.4 Quarta fase – Le ultime evoluzioni della cooperazione interistituzionale su sicurezza e legalità

2.4.1 La cooperazione sulla sicurezza si standardizza e settorializza.

La cooperazione in materia di sicurezza, intesa come strumento di elaborazione di politiche, sembra trovarsi a metà degli anni 2010 in una fase calante. Quasi insperabilmente, poi, nel 2017 il legislatore decide di occuparsi nuovamente della materia con la legge n. 48, di conversione del **decreto del 20 febbraio 2017, n. 14, noto come decreto Minniti**.

Il decreto Minniti rilancia, almeno sulla carta, il ruolo degli Enti locali attraverso le norme dedicate alla cooperazione istituzionale per la promozione della sicurezza integrata e della sicurezza urbana e a quelle relative al potere di ordinanza e all'introduzione del daspo urbano per tutela della sicurezza delle città e del decoro urbano.

Relativamente al primo aspetto, il decreto legge 14/2017 affronta approfonditamente questo aspetto individuando direttrici di azione e strumenti di attuazione della cooperazione.

A partire da una **definizione di sicurezza integrata** che mette in evidenza la necessità del concorso dei diversi soggetti istituzionali per dare attuazione a un sistema unitario e integrato di sicurezza con la finalità del benessere delle comunità territoriali, si stabilisce che la Conferenza Unificata Stato-Regioni adotti le **Linee generali delle politiche pubbliche per la sicurezza integrata** (effettivamente adottate il 24 gennaio 2018) al fine di specificare i settori e gli strumenti di intervento per favorire la cooperazione e l'integrazione tra le politiche attuate dai diversi livelli di governo (Antonelli, 2018).

Le Linee Generali specificano quali settori di intervento prioritari:

1. lo scambio informativo tra polizia locale e Forze di polizia nonché l'interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative della polizia locale con quelle delle Forze di polizia e la regolamentazione dell'utilizzo in comune dei sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo del territorio;
2. l'aggiornamento professionale integrato per gli operatori delle Polizie Locali e delle Forze Statali di polizia; 3) l'attivazione di progetti di inclusione sociale e rigenerazione urbana al fine di migliorare la qualità della vita e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate. L'attuazione delle Linee Generali passa attraverso la stipula di specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata tra Stato, Regioni e Province autonome. Il contenuto degli accordi, sottoscritti dai Prefetti e dai Presidenti delle Regioni o delle Province autonome, è definito con il coinvolgimento dei Comuni interessati alla realizzazione di specifiche iniziative e progettualità.

A partire dalla definizione di sicurezza urbana come bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro della città si indica come strumento principale quello dei Patti per l'attuazione della sicurezza urbana (di seguito Patti). I Patti sono accordi di collaborazione e di solidarietà sottoscritti tra il Prefetto e il Sindaco nei quali vengono definiti gli interventi concreti da mettere in campo per agire per il miglioramento delle condizioni di sicurezza di uno specifico contesto territoriale, tenendo conto anche delle esigenze delle aree rurali circostanti (art. 5 legge 48/2017).

Oggetto dei patti sono interventi per la sicurezza urbana finalizzati alla:

1. prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa attraverso servizi e interventi di prossimità con particolare attenzione alle zone maggiormente degradate, anche coinvolgendo, mediante appositi accordi, reti territoriali di volontari per la tutela e salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini e favorendo l'impiego delle forze di polizia per far fronte ad esigenze di controllo del territorio, nonché attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza;
2. promozione e tutela della legalità, anche attraverso iniziative di contrasto di ogni forma di condotta illecita, compresi l'occupazione di immobili e il commercio di beni contraffatti o falsificati, nonché la prevenzione di altri fenomeni che incidono sull'utilizzo degli spazi pubblici;
3. promozione del rispetto del decoro urbano, anche attraverso forme di collaborazione interistituzionale tra istituzioni competenti, finalizzate a supportare l'Ente Locale nell'individuazione di aree urbane da tutelare (scuole, musei, aree archeologiche o aree ad elevata intensità turistica, monumenti, chiese e altri luoghi di cultura, parchi pubblici);
4. promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale.

Seppur intesi come strumenti per la sicurezza urbana ampiamente intesa, in realtà l'applicazione dei Patti pare indirizzarsi principalmente alla prevenzione e al contrasto dei

fenomeni di criminalità diffusa e predatoria attraverso l'adozione di misure di prevenzione situazionale ed in particolare attraverso l'installazione di sistemi di videosorveglianza. Su tale orientamento sembra aver inciso la decisione del Ministero dell'Interno di condizionare la possibilità di accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione per il triennio 2017/19 (37 milioni di euro) ai Comuni che abbiano sottoscritto patti ai sensi dell'art. 5 del sopra citato decreto legge che prevedano l'installazione di sistemi di videosorveglianza per il controllo delle aree del territorio comunale più esposte a rischio di fenomeni criminali e di degrado. Si tornerà su questo punto a breve.

Se, quindi, da un lato **i patti sembrano standardizzarsi** per l'ottenimento delle risorse stanziare per le dotazioni tecnologiche, dall'altro sembrano mancare elaborazioni di ampio respiro che utilizzino lo strumento dei Patti per affrontare in modo olistico e integrato la sicurezza delle città.

I patti, come i due esempi che seguono illustrano, assumono una forma tematica, allargando in alcuni casi i soggetti interessati da questa azione di cooperazione ma settorializzandosi, affrontando i problemi uno per volta.

ESPERIENZE E STRUMENTI

I Patti sulla movida

Si tratta di tutte quelle forme negoziali promosse dalle Amministrazioni locali, talvolta di intesa con la Prefettura, nelle quali esercenti, servizi pubblici, associazioni di residenti individuano forme di collaborazione e cooperazione con l'obiettivo di concorrere a politiche cittadine in grado di coniugare il divertimento giovanile con le esigenze e i diritti di tutti (residenti, gestori, operatori pubblici) accrescendo le condizioni di convivenza civile, sicurezza e vivibilità urbana.

Alle mere misure di contrasto e repressione, dimostratesi complicate e di non facile attuazione, talvolta anche poco efficaci (si pensi ad esempio alle ordinanze comunali adottate che non hanno prodotto i risultati sperati né esiti risolutivi e durevoli), si sono affiancate nuove strade e soluzioni negoziali orientate ad una maggiore condivisione di obiettivi e ipotesi di intervento.

Non solo corresponsabilità nella governance locale, quindi, ma un approccio che privilegia la autoregolamentazione e la responsabilizzazione degli esercenti piuttosto che la leva sanzionatoria tradizionalmente adottata.

Chi coinvolgono

L'aspetto che rende interessante la sperimentazione a livello locale di questo tipo di modalità negoziali è la consapevolezza che l'azione di governo del territorio, per poter essere realmente efficace, deve sempre di più aprirsi al confronto e all'interazione con diversi soggetti e stakeholder che operano, lavorano e vivono nel territorio, soprattutto quando si tratta di affrontare criticità complesse che investono una pluralità di soggetti e riguardano ampie porzioni del territorio cittadino. Per questo motivo, i protocolli di intesa coinvolgono soggetti pubblici e privati coinvolti direttamente e indirettamente nel fenomeno della movida: Comune, Prefettura, Azienda di tutela della salute, esercenti singoli o rappresentati dalle rispettive associazioni di categoria. I protocolli di Milano e Firenze prevedono anche la partecipazione di università, mentre quelli di Pisa e Torino si aprono a associazioni o comitati di residenti con funzioni di advocacy.

Cosa prevedono

I contenuti variano da città a città, ma si possono individuare azioni ed impegni comuni in materia di mantenimento delle condizioni di sicurezza e vivibilità urbana relativi a:

- **Orari di chiusura dei locali:** rispetto degli orari di chiusura dei locali indicati nel regolamento di polizia urbana locale o di eventuali limitazioni degli stessi concordati in giorni o periodi specifici;
- **Prezzi e modalità di vendita di bevande alcoliche:** divieto totale di somministrazione di alcolici a minorenni e impegno a non effettuare vendite promozionali e/o prezzi eccessivamente concorrenziali su prodotti alcolici al fine di contenerne il consumo;
- **Limitazione dei fenomeni pregiudizievoli della quiete pubblica e privata:** posa di cartellonistica idonea a disincentivare comportamenti rumorosi, di inciviltà e pre-

ESPERIENZE E STRUMENTI

giudizievoli per la quiete dei residenti; nel caso di intrattenimenti musicali, rispetto dei limiti acustici comunali e insonorizzazioni dei locali al fine di evitare che suoni e rumori siano udibili all'esterno nelle ore notturne;

- **Prevenzione del degrado urbano, dell'occupazione abusiva di spazi pubblici e ad uso pubblico, dell'intralcio alla viabilità e della criminalità:** presenza di un "assistente alla clientela" o "steward", identificabile, che aiuta a contenere comportamenti contrari alla civile convivenza, quali schiamazzi, sosta in doppia fila o su passi carrabili, assembramenti, abbandoni di rifiuti per strada; fruibilità dei servizi igienici dei locali da parte degli avventori durante l'orario di apertura; impegno dell'amministrazione comunale ad aumentare i controlli e la presenza degli operatori della Polizia Municipale di notte nelle aree della movida;
- **Pulizia e decoro delle aree prossime agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande:** impegno, da parte degli esercenti, al mantenimento della pulizia e dell'ordine dell'area antistante e limitrofa al locale durante l'orario di apertura, con contenitori per rifiuti all'esterno e loro svuotamento frequente; impegno dell'amministrazione comunale a garantire un migliore servizio di pulizia urbana nelle aree maggiormente coinvolte dal fenomeno;
- **Sensibilizzazione:** coinvolgimento di servizi e associazioni operanti nel campo socio-sanitario per campagne di sensibilizzazione sui danni derivanti dall'abuso di alcol e di assunzione di sostanza stupefacenti, distribuzione di pre-test per la rilevazione del tasso alcolico, presenza di unità mobili o ambulanze attrezzate nelle aree con maggiore affluenza.

Meccanismi premiali e sanzioni

Al fine di promuovere una movida di qualità e valorizzare comportamenti virtuosi, i patti prevedono misure premiali sotto forma di azioni di promozione e di visibilità degli esercenti aderenti attraverso articoli sulla stampa locale, campagne di comunicazione mirate, cartellonistica e/o vetrofanie con il logo del patto a titolo di marchio di qualità e di attestazione degli impegni assunti dal gestore.

Nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti sono previste sanzioni di intensità diversa: dall'applicazione delle normali sanzioni previste dal regolamento di polizia urbana all'invio di avvisi di contestazione amichevole dell'inadempienza, fino a misure più pesanti come l'anticipazione di un'ora o più dell'orario di chiusura per un mese, come previsto nel sistema "di patente a punti" di Torino.

Monitoraggio e Valutazione

Elemento di novità previsto nei patti dei comuni di Firenze, Pisa, Roma, Saluzzo e Torino. L'attività di monitoraggio e valutazione dell'efficacia e impatto delle misure previste è affidata ad un organo *ad hoc*, denominato Commissione o Tavolo, composto da responsabili dei settori dell'Amministrazione a vario titolo coinvolti, rappresentanti delle associazioni di commercianti e dagli enti sottoscrittori del patto e rappresentanti dei cittadini residenti.

ESPERIENZE E STRUMENTI

Prevenzione e contrasto alle occupazioni abusive: un efficace terreno di cooperazione

Le occupazioni abusive nelle case di edilizia residenziale pubblica hanno un evidente impatto negativo sulla sicurezza dei cittadini e delle comunità locali: aggravano situazioni di degrado e disagio sociale nei quartieri, ostacolano l'attuazione di progetti di recupero e riqualificazione del patrimonio abitativo, minacciano la sicurezza di inquilini, incentivano comportamenti di illegalità, impediscono il diritto all'abitazione agli aventi diritto in lista di attesa, e infine acuiscono percezioni di insicurezza, allarme sociale e conflittualità tra la cittadinanza.

Uno strumento che si è rivelato molto efficace in questo ambito - e rappresenta pertanto un modello replicabile da altre realtà urbane che presentano condizioni di rischio e di esposizione alle occupazioni abusive - è quello dei protocolli di intesa per la prevenzione e il contrasto all'abusivismo abitativo. Prova ne è, ad esempio, l'azzeramento delle situazioni di occupazione raggiunto nel 2020 da ACER- Agenzia Casa Emilia-Romagna a Bologna' grazie alle procedure di collaborazione tra i vari soggetti istituzionali coinvolti e a interventi mirati.

Sulla scia dell'esperienza di Bologna, anche altre città, tra cui Torino², Cinisello Balsamo³, Cosenza, Latina e Milano⁴ hanno avviato esperienze simili di collaborazioni formalizzate attraverso intese.

La scelta dello strumento del protocollo deriva dalla volontà di definire modalità operative ordinarie e procedure di intervento condivise tra i vari soggetti volte ad assicurare, attraverso meccanismi di collaborazione e di integrazione di competenze tra i diversi livelli istituzionali coinvolti, un'azione strutturata e permanente finalizzata al contrasto delle occupazioni abusive.

Elemento cardine dei protocolli è la costituzione di un Tavolo interistituzionale composto da rappresentanti della Regione e delle Forze dell'Ordine, funzionari tecnici e amministrativi dell'Agenzia per la Casa, operatori dei Servizi Sociali e della Polizia Municipale del Comune, personale delle società di fornitura di luce e gas. È la sede di

¹ Agenzia Casa Emilia-Romagna, *Legalità, sicurezza e solidarietà*, 2020, disponibile online <http://www.acerservi.it/documents/20182/105606/RELAZIONE+legalit%C3%A0+sicurezza+e-solidariet%C3%A0.pdf/df62b142-afc8-4129-8897-050713d7a3a2>

2 Il Protocollo di intesa per la prevenzione e il contrasto alle occupazioni abusive è stato firmato il 29 dicembre 2020 tra la Prefettura di Torino, il Presidente della Regione Piemonte, la Sindaca di Torino e il presidente dell'Agenzia Territoriale per la Casa del Piemonte Centrale.

http://www.prefettura.it/torino/download.php?coming=Y2t9dGVudXRpL1Byb3RvY29sbGktMTU0OUE4LmhobQ==&f=Spages&file=LoZjTEVTL2RvY3MvMTIzY29dYUk9UTNPtEXPIE9dQjQ1VQQ-VpJTosj1DI5LjEwMjAucGRm&id_sito=1233&s=download.php

3 Il Protocollo di intesa tra Comune di Cinisello Balsamo, Regione Lombardia, Prefettura di Milano è stato siglato il 29 settembre 2020.

4 Il Piano operativo di azione per la prevenzione ed il contrasto alle occupazioni abusive di alloggi di proprietà pubblica, sottoscritto dal Comune di Milano il 29 settembre 2020, aggiorna e implementa il precedente documento a seguito della nuova normativa di riferimento.

ESPERIENZE E STRUMENTI

condivisione delle situazioni critiche da affrontare con priorità, di programmazione degli interventi di sgombero e di definizione di collaborazioni con il Comune per il coinvolgimento dei servizi sociali e della Polizia locale nell'attività di prevenzione.

Operativamente il Tavolo predispone azioni mirate e coordinate di:

ricognizione e monitoraggio delle situazioni di disagio e insicurezza abitativa;

coordinamento con i servizi sociali per l'accompagnamento di nuclei in stato di necessità o con minori;

controllo degli immobili al fine di intervenire sia in flagranza di reato che in situazioni di occupazioni consolidate;

recupero degli alloggi e messa in sicurezza con misure di protezione passiva quali sistemi di videosorveglianza, porte blindate, recinzioni, cancellate;

adozione di procedure di assegnazione degli alloggi secondo criteri e modalità tempestive e garantire il giusto mix sociale.

Oltre al taglio concreto e operativo della cooperazione, un altro elemento di successo è la visione strategica integrata sottesa ai protocolli, che individua il ripristino della sicurezza e della legalità come priorità imprescindibile ma non esclusiva, che deve integrarsi con altre azioni volte ad intervenire strutturalmente sul problema abitativo e ad accompagnare situazioni di fragilità sociali verso altre soluzioni di housing sociale e accoglienza. Come indicato nel Piano operativo della Città di Milano, *"senza un'azione congiunta in tutte e tre le direzioni (controllo, riqualificazione del patrimonio fisico e tutela delle fasce deboli) si rischia una radicalizzazione del conflitto e dei metodi di protesta sul tema abitativo tali da concentrare tutta l'attenzione - e le risorse anche di pensiero - esclusivamente sul tema della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, in un ciclo di reazioni a catena che potrebbe far perdere di vista il vero obiettivo di rendere le case di edilizia residenziale pubblica fruibili per coloro che ne hanno diritto"*.

I risultati positivi di Bologna e di altre città italiane dimostrano che la collaborazione ad oggi è stata senza dubbio efficace; tuttavia, l'anno pandemico appena trascorso ha prodotto effetti deleteri sulla situazione dei comparti di edilizia residenziale pubblica con un'accresciuta tensione nelle relazioni di vicinato, la diffusione di comportamenti irregolari e illegali anche al di là del solo mancato rispetto delle regole di uso degli alloggi e delle parti comuni.

Alla luce di quanto detto in precedenza, viene da domandarsi quanto gli ultimi provvedimenti normativi siano stati effettivamente da impulso per una nuova stagione di politiche innovative in materia di sicurezza. Ovviamente si è trattato di norme che, come spesso accade quando si parla di sicurezza, hanno avuto l'ambizione di rappresentare il profilo politico e programmatico dei governi e delle maggioranze che li hanno proposti²⁷. Tuttavia, se si analizza la principale misura proposta dai due decreti, quella che stanZIA

²⁷ Il decreto-legge 14/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 48/2017 fu presentato dal Ministro dell'interno Marco Minniti del Governo Gentiloni; il decreto-legge 113/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 132/2018 fu presentato dal Ministro dell'interno Matteo Salvini del Governo Conte I.

ingenti risorse per gli **impianti di videosorveglianza**²⁸ e si valutano le misure attuative del provvedimento, si vede come il tema della cooperazione interistituzionale corra il rischio di diventare mero adempimento burocratico per l'accesso ai fondi.

A partire dal Decreto Ministeriale del 31 gennaio 2018, passando per quello del 27 maggio 2020, sino a quello pubblicato il 9 ottobre 2021, le misure di accesso ai fondi per l'acquisto di impianti di videosorveglianza hanno sempre previsto un processo di cooperazione interistituzionale fondato su una relazione tra enti locali e Prefetture-UTG territorialmente competenti per la definizione dei fabbisogni in base all'indice di delittuosità, l'approvazione dei progetti da parte dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica e la sottoscrizione di un patto tra il sindaco e il prefetto. Apparentemente, quindi, il processo di cooperazione sembra essere salvaguardato da procedure che dovrebbero consentire di inserire questi strumenti nel quadro organico di politiche locali di sicurezza. Purtroppo, i dati disponibili non sembrano confermare questa ipotesi, evidenziando piuttosto una standardizzazione delle procedure amministrative che non sembra sottendere un confronto puntuale e specifico sui problemi di sicurezza delle città coinvolte.

Se, per esempio, si presta attenzione alla documentazione allegata ai bandi pubblicati e alla documentazione allegata, si scopre che con il DM del 31 gennaio 2018 sono stati sottoscritti 2.427 Patti per la sicurezza tra sindaci e prefetti, per finanziare complessivamente 646 progetti di videosorveglianza. Analogamente, il DM 27 maggio 2020 ha prodotto la 2.265 Patti per la sicurezza, finanziando 287 proposte d'intervento. Infine, il DM 8 aprile 2022, l'ultimo pubblicato in ordine di tempo, ha prodotto una graduatoria di 2078 Patti per la sicurezza, finanziando 416 progetti. Indubbiamente sarebbe un bell'esempio di cooperazione interistituzionale se non fosse che una lettura più attenta dei documenti disponibili porti ad evidenziare come la più parte dei 6.770 protocolli firmati – con qualche significativa eccezione, soprattutto da parte alcuni capoluoghi di provincia e di regione – abbiano utilizzato senza modifiche il “Patto tipo” predisposto dagli uffici del Ministero dell'interno senza apporre nessuna modifica sostanziale. Di più: se si considera che i requisiti dei bandi, oltre che prevedere la sottoscrizione del Patto, assegnavano i fondi secondo una graduatoria composta da l'indice di delittuosità della provincia, indice di delittuosità del comune, incidenza dei fenomeni di criminalità diffusa valutati secondo gli elementi comunicati dalla Prefettura-UTG ed entità numerica della popolazione, appare chiaro come la “forma pattizia” di questa cooperazione sia avulsa da ogni ricerca di soluzione che abbia come presupposto la complementarità di ruoli e competenze tra gli attori istituzionali.

2.4.2 – Il contrasto alla corruzione domina la scena

Le riforme legislative del biennio 2011-2013 determinano un forte **impulso all'azione di contrasto alla corruzione e di promozione della legalità**.

È importante sottolineare come sul piano fenomenologico alcuni episodi eclatanti di corruzione e di infiltrazioni criminali nell'amministrazione pubblica rendono sempre più intrecciato il contrasto alla corruzione con quello alla criminalità organizzata. Ciò si

28 L'art. 5 della legge 48/2017 stanziava 37 milioni di euro per il triennio 2017-2019, elevati di ulteriori 90 milioni di euro con la legge 113/2018 per il quadriennio 2019-2022. Ulteriori 20 milioni di euro, per l'anno 2019, sono stati stanziati con il decreto-legge 135/2017, convertito, con modificazioni dalla legge 12/2019 (misure urgenti in materia di sostegno e semplificazioni per le imprese e le pubbliche amministrazioni)

verifica perché nel corso degli anni è cambiata la corruzione: da fenomeno accentrato e partitico, la corruzione si è fatta decentrata, locale. Emergono reti politico-affaristiche che coinvolgono politici, funzionari e imprenditori, e figure di garanti che si inseriscono nei processi decisionali che possono portare ad esempio a favorire l'aggiudicazione di un appalto pubblico. Diminuiscono i soldi a vantaggio di favori come il posto di lavoro, l'opera pubblica, la vacanza, la macchina. La corruzione si fa pulviscolare nella sua sistematicità. Proprio tale pervasività a livello locale suggerisce l'importanza di procedere ad un livello di cooperazione interistituzionale necessariamente locale.

A questo proposito il **Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Interno ed A.N.A.C.** "Prime Linee Guida per l'avvio di un circuito stabile e collaborativo tra ANAC- Prefetture- UTG e Enti Locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa"²⁹ firmato il 15 luglio 2014 indica come area prioritaria quella dei contratti pubblici e suggerisce la promozione di un'azione di rafforzamento della prevenzione attraverso l'uso degli strumenti pattizi. In particolare, indica la necessità di ampliare l'esperienza dei protocolli di legalità al di là del tradizionale campo delle infiltrazioni mafiose mediante l'introduzione di pattuizioni volte a rafforzare gli impegni alla trasparenza e alla legalità che consentano alla stazione appaltante di avvalersi di una clausola di risoluzione del contratto qualora emergano illegalità da parte dell'amministratore pubblico. Le linee guida propongono anche uno schema di patto di legalità.

A queste prime linee guida segue un secondo provvedimento a gennaio 2015 denominato "Seconde linee guida per l'applicazione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione anticorruzione ed antimafia" volto a definire le linee di indirizzo del potere attribuito al Presidente dell'A.N.A.C. di richiedere ai prefetti l'applicazione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio nei confronti di imprese affidatarie di contratti pubblici di appalto e/o di concessione, che risultino coinvolte in procedimenti penali per fattispecie delittuose di matrice lato sensu corruttiva ovvero in situazioni anomale e sintomatiche di condotte criminali.

Le linee Guida tra A.N.A.C. e Ministero dell'Interno determinano la **promulgazione di numerosi protocolli di legalità tra Prefetture ed Enti locali** volti a contrastare il fenomeno di infiltrazione criminale e corruzione negli appalti pubblici mediante l'acquisizione delle informative antimafia e l'introduzione delle clausole risolutive espresse nei bandi di gara, come previsto dal Patto di legalità tipo allegato alle linee guida del 2014.

Risulta impossibile effettuare un censimento a livello nazionale di questi strumenti, non esistendo alcuna attività di monitoraggio di livello nazionale.

In numero più contenuto sembrano essere i protocolli di vigilanza collaborativa tra A.N.A.C. e stazioni appaltanti (Prefetture, Regioni, Enti locali, altri enti pubblici) che, pur essendo strumenti di cooperazione interistituzionale, sono limitati all'attuazione dei poteri di collaborazione e verifica di A.N.A.C. sugli appalti e riguardano appalti di un certo peso economico. L'Agenza Nazionale pubblica periodicamente l'elenco dei protocolli di vigilanza collaborativa conclusi³⁰.

29 <https://www.anticorruzione.it/-/protocollo-d-intesa-tra-il-ministero-dell-interno-ed-a.n.a.c.-prime-linee-guida-per-l-avvio-di-un-circuito-stabile-e-collaborativo-tra-anac-prefetture-utg-e-enti-locali-per-la-prevenzione-dei-fenomeni-di-corruzione-e-l-attuazione-della-trasparenza-amminist?inheritRedirect=true>

30 <https://www.anticorruzione.it/amministrazione-trasparente/provvedimenti/protocolli-di-vigilanza-collaborativa?inheritRedirect=true>

2.5 Un Mosaico con luci e ombre

Alla luce di quanto detto in precedenza, viene da domandarsi quanto gli ultimi provvedimenti normativi siano stati effettivamente da impulso per una nuova stagione di politiche innovative in materia di sicurezza. Ovviamente si è trattato di norme che, come spesso accade quando si parla di sicurezza, hanno avuto l'ambizione di rappresentare il profilo politico e programmatico dei governi e delle maggioranze che li hanno proposti³¹. Tuttavia, se si analizza la principale misura proposta dai due decreti, quella che stanziava ingenti risorse per gli impianti di videosorveglianza³² e si valutano le misure attuative del provvedimento, si vede come la cooperazione interistituzionale corra il **rischio di diventare mero adempimento burocratico** per l'accesso ai fondi.

A partire dal Decreto Ministeriale del 31 gennaio 2018, passando per quello del 27 maggio 2020, sino a quello pubblicato il 9 ottobre 2021, le misure di accesso ai fondi per l'acquisto di impianti di videosorveglianza hanno sempre previsto un processo di cooperazione interistituzionale fondato su una relazione tra enti locali e Prefetture-UTG territorialmente competenti per la definizione dei fabbisogni in base all'indice di delittuosità, l'approvazione dei progetti da parte dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica e la sottoscrizione di un patto tra il sindaco e il Prefetto. Apparentemente, quindi, il processo di cooperazione sembra essere salvaguardato da procedure che dovrebbero consentire di inserire questi strumenti nel quadro organico di politiche locali di sicurezza. Purtroppo, i dati disponibili non sembrano confermare questa ipotesi, evidenziando piuttosto una standardizzazione delle procedure amministrative che non sembra sottendere un confronto puntuale e specifico sui problemi di sicurezza delle città coinvolte.

A ciò si aggiunge la **trasformazione della polizia locale**, sempre più alla ricerca di "un posto al sole" nel panorama delle polizie nazionali, quasi che svolgere il ruolo di polizia amministrativa e di prossimità debba essere considerata una *deminutio* nel quadro delle politiche di sicurezza urbana. Questa trasformazione, come è facile vedere, ha accompagnato e attraversato le fasi in cui il protagonismo degli Enti locali in materia di sicurezza urbana si è modificato nel corso di circa trent'anni. Se negli anni '90 la più parte delle grandi città italiane riscoprivano il valore dei vigili di quartiere o dei vigili di prossimità, organizzando la loro presenza in nuclei speciali operanti sul territorio, con un forte radicamento e una grande attenzione alle dinamiche che, persino al di là delle effettive rilevanze sul piano degli illeciti amministrativi o dei reati, rappresentavano una minaccia alla convivenza sociale, la fase successiva è stata quella dei nuclei per operazioni ad alto impatto, della rincorsa alle dotazioni proprie dei servizi da ordine pubblico, ecc.

Si assiste così al tentativo – in alcuni casi purtroppo riuscito – di modificare il ruolo storicamente attribuito alla polizia locale e rappresentato anche dai nomi con cui ancora oggi molti li identificano nelle diverse città italiane: pizzardone, ghisa, civich, cantunè, ghebo, tubo. Un aneddoto potrebbe aiutarci a spiegare. A settembre 2021, il Comune di

31 Il decreto-legge 14/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 48/2017 fu presentato dal Ministro dell'interno Marco Minniti del Governo Gentiloni; il decreto-legge 113/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge 132/2018 fu presentato dal Ministro dell'interno Matteo Salvini del Governo Conte I.

32 L'art. 5 della legge 48/2017 stanziava 37 milioni di euro per il triennio 2017-2019, elevati di ulteriori 90 milioni di euro con la legge 113/2018 per il quadriennio 2019-2022. Ulteriori 20 milioni di euro, per l'anno 2019, sono stati stanziati con il decreto-legge 135/2017, convertito, con modificazioni dalla legge 12/2019 (misure urgenti in materia di sostegno e semplificazioni per le imprese e le pubbliche amministrazioni)

Genova ha annunciato di essere il primo comune in Italia ad adottare in forma sperimentale il *Bolawrap*, una pistola “lancia lacci” utilizzata per immobilizzare malviventi e persone pericolose, i cui effetti sono talmente ben auguranti da far dichiarare al comandante *“non è un’arma, ma una risorsa in più per i nostri operatori della sicurezza, perché è del tutto evidente come i nostri agenti non possano essere lasciati a gestire scenari complessi privi di idonei strumenti di tutela, propria e altrui.”*³³

Tutto questo, oltre a dimostrare una significativa trasformazione del ruolo della polizia locale, probabilmente spiega anche l’evidente ritrosia del Ministero dell’interno, delle Autorità provinciali di pubblica sicurezza e, più in generale, degli apparati di polizia statali nel riconoscere quegli spazi che pur la legge attribuisce alle autorità locali e alle polizie locali. Il caso più eclatante di questo è forse la non applicazione di norme di legge, in particolare l’art. 8 della legge 125/2008, che prevedono la possibilità di accesso ai dati al sistema informatico interforze CED-SDI³⁴ agli operatori di polizia locale, i quali oggi sono abilitati solo a funzioni di *data entry*.

Mentre una indispensabile *governance multilivello* avrebbe probabilmente bisogno di chiarezza nei ruoli di ciascuna istituzionale e per quanto riguarda la polizia locale di agenti che fossero messi in grado di interpretare al meglio il loro ruolo di operatori di prossimità, attori fondamentali proprio perché altro rispetto alle forme di ostentazione della militarizzazione del territorio.

33 <http://www.gdc.ancitel.it/la-polizia-locale-di-genova-primo-comando-in-italia-a-valutare-lutilizzo-del-bolawrap-il-laccio-immobilizza-persone/>

34 Si tratta banca dati del Ministero dell’interno che contiene tutte le informazioni acquisite dalle forze di polizia nel corso di attività amministrative e di prevenzione o repressione dei reati.

3. Una rassegna critica della cooperazione in Riviera

La provincia di Rimini, e soprattutto gli enti locali della riviera, hanno una lunga ed **articolata esperienza di cooperazione interistituzionale** in materia di sicurezza urbana e legalità. Beneficiando degli effetti delle politiche che dal 1994, con il progetto Città Sicure, e successivamente con la legge regionale n° 3 del 1999, ha visto la Regione Emilia-Romagna porsi all'avanguardia dell'azione pubblica degli enti territoriali in queste materie, sono state moltissime le iniziative assunte per promuovere la sicurezza e la legalità di un territorio le cui peculiarità – si pensi soltanto agli effetti rilevanti della stagione turistica sul tessuto economico e sociale – sono evidenti anche e soprattutto per le conseguenze di alcuni fenomeni che sottendono alle infiltrazioni della criminalità nell'economia e nella vita sociale del territorio riminese.

Senza voler ripercorrere puntualmente ogni passaggio di una storia più che ventennale e tralasciando di analizzare nel dettaglio i patti per la sicurezza sottoscritti in seguito alla già citata norma che ha previsto la stipula di accordi per la candidatura dei comuni ai finanziamenti del Ministero dell'Interno per l'installazione di impianti di videosorveglianza, può essere utile analizzare in questa sede alcuni degli accordi che la Prefettura – UTG di Rimini ha promosso come strumenti di concreta cooperazione istituzionale con gli enti locali e con le principali categorie economiche. Si tratta, come vedremo, di atti anche molto recenti, che testimoniano l'attenzione delle istituzioni del territorio per la gestione di alcuni fenomeni rilevanti dal punto di vista della sicurezza e la vivibilità, specie quando essi si sommano agli effetti della pandemia Covid-19.

3.1 Il Patto per la sicurezza avanzata nella provincia di Rimini

Nel dare organicità a questa rassegna, che sarà organizzata evidenziando gli obiettivi e i tratti salienti di questi accordi, oltre che le caratteristiche dei sottoscrittori, è utile partire dal **Patto per la sicurezza avanzata nella provincia di Rimini**, sottoscritto il 15 dicembre 2017, dal Prefetto e dai Sindaci dei Comuni della Provincia, alla presenza del Ministro dell'Interno. Si tratta di un accordo di cooperazione istituzionale che in più di venti articoli affronta molti aspetti di quello che in letteratura viene definito un approccio integrato ai fenomeni territoriali che hanno effetto sulla sicurezza e sulla legalità, dedicando particolare attenzione all'azione di coordinamento tra le forze dell'ordine e la polizia locale nel presidio del territorio e al contrasto alle infiltrazioni criminali nell'economia della Riviera Romagnola.

Analogamente ad altri documenti di questo tipo, ciò che rende particolarmente significativo questo Patto è la **condivisione da parte dei sottoscrittori di un'analisi delle criticità** e, conseguentemente, l'impegno ad intervenire – nel rispetto delle specifiche competenze e attribuzioni – con misure che riguardano sia il miglioramento dell'azione pubblica in tema di prevenzione, controllo e repressione, sia attraverso la messa in campo di azioni di promozione della legalità e di monitoraggio dell'impatto che i fenomeni hanno nel tessuto economico e sociale. In quest'ottica, il Patto del 2017 appare del tutto

coerente con l'approccio strategico delineato dal decreto-legge 14/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 48/2017 (cd. Decreto Minniti): promuovere la sicurezza integrata come strumento di cooperazione istituzionale e la sicurezza urbana come azione alla quale concorrono, oltre alle istituzioni, i corpi intermedi in rappresentanza dei cittadini e delle categorie economiche.

Un aspetto particolarmente ambizioso del Patto è quello declinato all'art. 2, laddove vengono esplicitati **tre assi strategici della programmazione** in materia di sicurezza sul territorio, agendo soprattutto sul miglioramento del livello di cooperazione istituzionale. Con il primo si propone di *dare corso ad azioni sinergiche e a progetti specifici di sicurezza urbana integrata su aree di intervento ritenute prioritarie per la sicurezza, la vivibilità e la coesione sociale della comunità*. Con il secondo si prevede di *migliorare ed integrare il circuito istituzionale di reciproco interscambio informativo, in particolare l'ulteriore condivisione di banche dati, favorendo la messa a fattor comune di dati, analisi, informazioni e conoscenze relative alla sicurezza del territorio e delle comunità interessate*. Il terzo intende *attivare percorsi di ascolto e confronto con le diverse espressioni del tessuto sociale, associativo, produttivo e del mondo della scuola e del lavoro, nonché con le rappresentanze delle comunità immigrate al fine di definire, in maniera condivisa e partecipata, le specifiche esigenze delle differenti categorie sociali ed economiche*.

A partire da questi presupposti, i successivi articoli del Patto si concentrano su aspetti puntuali e specifici, quali le forme di collaborazione che si articolino in piani di controllo del territorio coordinati, il supporto all'implementazione di azioni di contrasto ai fenomeni di degrado e di disagio sociale, la collaborazione istituzionale nell'attuazione di interventi di riqualificazione urbana.

Tra gli elementi più specifici e settoriali della collaborazione istituzionale prevista dal Patto, risulta significativa la previsione di collaborazioni tra le Forze di polizia statali e le Forze dell'Ordine straniere (in particolare russa, tedesca e romena) *per dar vita, nelle zone a maggior vocazione turistica, a servizi congiunti di prevenzione della criminalità e di assistenza alle vittime di reato*¹. Altri aspetti riguardano le forme di collaborazione in materia di controlli sugli esercizi pubblici, anche con il concorso di enti titolari di specifiche competenze di settore (AUSL, Agenzia delle Entrate, Direzione territoriale del lavoro, ecc.) e il contrasto al commercio abusivo, nonché le azioni volte ad impedire infiltrazioni della criminalità nelle attività produttive. Ulteriore elemento qualificante il Patto sono le azioni volte a promuovere modelli d'intervento preventivi in materia di disagio e devianza giovanile, uso di sostanze, prostituzione e tratta, contrasto alla violenza a donne e minori.

Infine, il Patto definisce un articolato riguardante il **supporto logistico e strumentale per le Forze di polizia** (tra cui la ristrutturazione e l'adeguamento della c.d. "Cittadella della Sicurezza"), l'implementazione delle risorse in dotazione e la formazione e l'aggiornamento del personale.

Malgrado non sia possibile disporre di documentazione che evidenzi il livello di attuazione degli impegni assunti dai sottoscrittori e di implementazione della cooperazione interistituzionali, favorendo processi di *governance* che favoriscano impatti migliori e più duraturi, il **9 febbraio 2022** vi è stata la sottoscrizione di una **nuova versione del Patto**. Questo nuovo strumento ripropone molte delle misure e dei programmi del precedente, ma pone anche l'accento su temi che il precedente accordo aveva trascurato come

1 Art. 4 del Patto per la sicurezza avanzata nella provincia di Rimini del 17 dicembre 2017.

una maggiore attenzione al monitoraggio dei fenomeni e degli impatti che le misure del Patto hanno nel territorio. A tal fine si prevede tra l'altro l'istituzione presso la Prefettura di Rimini di un Tavolo di analisi e monitoraggio, presieduto dal Prefetto, con la partecipazione dei Comuni firmatari e la possibilità che possano essere invitati ad intervenire rappresentanti di altre istituzioni pubbliche, enti gestori di servizi di pubblica utilità, rappresentanti delle categorie produttive, delle organizzazioni sindacali e sociali.² Inoltre, all'interno della Cabina di Regia di cui all'art. 3, è istituito un "Osservatorio della Legalità", con il compito di assicurare il monitoraggio semestrale di tutti i fenomeni illegali e/o devianti che si ritengono significativi dal punto di vista dell'impatto sulle comunità locali: consumo di sostanze, bullismo e cyberbullismo, dispersione scolastica, occupazioni abusive, prostituzione e abusivismo commerciale.³

Tra gli elementi certamente più significativi della nuova versione del Patto, vi sono le **misure relative a nuovi fenomeni, come quello della movida**, che anche in un territorio così vocato al divertimento e al loisir rischia di produrre effetti sulla convivenza civile. Tuttavia l'approccio proposto non sembra ancora porre le basi per affrontare il fenomeno secondo un approccio integrato e multidisciplinare, limitandosi alle previsioni degli art. 50 e 54 del TUEL in materia di ordinanze del sindaco come precipuo strumento *per orientare il fenomeno verso modelli maggiormente governabili e/o condivisi*⁴.

In conclusione, prima di passare all'analisi di altri strumenti di cooperazione recentemente sottoscritti dal Prefetto e dagli attori istituzionali, economici e sociali, si può ben affermare che entrambe le versioni del Patto per la sicurezza avanzata nella provincia di Rimini, oltre a definire aspetti puntuali e specifici in tema di *governance* delle politiche di sicurezza, legalità e vivibilità, rappresentino la cornice strategica entro cui collocare la pluralità di impegni reciproci e responsabilità condivise che, come si vedrà, trovano in altri atti la concreta definizione.

3.2 I Protocolli d'intesa tra il Prefetto e gli attori istituzionali, economici e sociali della provincia di Rimini

Coerentemente con gli indirizzi dei succitati Patti per la sicurezza avanzata nella provincia di Rimini, nel periodo tra l'ottobre 2020 e il settembre 2021, sono stati sottoscritti dal Prefetto sei Protocolli d'intesa che hanno visti impegnati attori istituzionali, economici e sociali su temi importanti per il tessuto economico e sociale della Riviera.

Il primo in ordine cronologico, sottoscritto il 7 settembre 2020, riguarda **la legalità e lo sviluppo del settore ricettivo-alberghiero** ed è il rinnovo di un precedente accordo del 2013, giunto alla sua scadenza naturale. Al centro dell'accordo, vi è la collaborazione fra Autorità provinciale di pubblica sicurezza, Comuni, Camera di Commercio, Ispettorato del Lavoro, Ordini professionali, Associazioni di categoria e organizzazioni sindacali, al fine di mettere a fattor comune ogni informazione necessaria al monitoraggio del settore con la finalità di prevenire e contrastare le infiltrazioni criminali in un settore strategico e decisivo per l'economia del territorio. Da questo punto di vista, attraverso la definizione condivisa di criteri di verifica sulle dichiarazioni di inizio attività da parte degli Uffici

2 Art. 3 del Patto per la sicurezza avanzata nella provincia di Rimini del 9 febbraio 2022.

3 Art. 4 del Patto per la sicurezza avanzata nella provincia di Rimini del 9 febbraio 2022.

4 Art. 13 del Patto per la sicurezza avanzata nella provincia di Rimini del 9 febbraio 2022.

Comunali⁵, si intendono mettere a sistema procedure che alimentino una banca dati gestita dai Comuni e a disposizione delle autorità pubbliche e forze dell'ordine per azioni finalizzate alla tutela della legalità e al contrasto delle infiltrazioni criminali. Ulteriore elemento significativo dell'accordo è l'impegno di tutti gli attori coinvolti per interventi che contribuiscano ad innovare e qualificare il settore, attraverso politiche pubbliche e iniziative private che contribuiscano al rafforzamento della competitività, contrastando fenomeni di *dumping* e/o di natura speculativa.

Il secondo Protocollo d'intesa è stato siglato il 16 ottobre e ha come oggetto la **sicurezza delle discoteche**. Si tratta di un accordo che, facendo esplicito riferimento a strumenti analoghi sottoscritti a livello nazionale nel 2016 e 2019, si propone di declinare a livello locale un articolato sistema di *governance*, in cui alle responsabilità pubbliche in materia di autorizzazione, controllo e sanzione dei comportamenti irregolari, si affianchi la responsabilità delle Organizzazioni di categoria e dei gestori nel concorrere allo sviluppo di un settore che per caratteristiche e dimensioni ha significativi impatti dal punto di vista sociale e territoriale, in particolare per la Riviera. Elemento particolarmente importante dell'accordo è l'assunzione delle Organizzazioni di categoria e dei gestori nell'assumere iniziative puntuali e specifiche – anche dal punto di vista organizzativo, della preparazione del personale e della sensibilizzazione degli avventori – al fine di contribuire a prevenire fenomeni di devianza, irregolarità e illegalità.

Il terzo Protocollo d'intesa, firmato il 29 ottobre 2020 dal Prefetto di Rimini e da Confindustria Imprese per l'Italia della provincia di Rimini è l'**articolazione a livello locale del Protocollo quadro per la legalità e la sicurezza delle imprese** sottoscritto il 14 luglio 2020 dal Ministro dell'Interno e da Confindustria – Imprese per l'Italia, al quale esplicitamente si richiama. Obiettivi dell'accordo sono la prevenzione e il contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata, nonché qualsivoglia fenomeno criminale che limiti direttamente o indirettamente la libertà economica delle imprese. Nel dettaglio oltre ad azioni volte alla promozione e sensibilizzazione degli operatori economici in tema di legalità e a forme di collaborazione con l'Autorità provinciale di pubblica sicurezza nelle azioni di prevenzione e contrasto alle infiltrazioni criminali nel tessuto economico Confindustria si impegna a promuovere specifiche iniziative anche in collaborazione con le Forze dell'ordine e le istituzioni preposte finalizzate ad intercettare fenomeni e reati che rimangono in gran parte sommersi (racket, estorsioni, corruzione, usura, ecc.), prevedendo percorsi di accompagnamento degli imprenditori nella denuncia e nell'accesso ai benefici previsti dalla legislazione nazionale o locale.⁶ Inoltre, per le finalità previste dal Regolamento attuativo in materia di rating di legalità dell'Autorità del Garante della Concorrenza e del Mercato⁷, il Protocollo prevede all'art. 4 gli impegni che le imprese associate devono assumere in tema di misure organizzative finalizzate a prevenire e contrastare fenomeni di illegalità, anche attraverso codici di condotta o di autoregolamentazione per la trasparenza nei rapporti con la Pubblica Amministrazione e la scelta di partner e fornitori. Altre disposizioni dello stesso articolo riguardano l'integrità dell'impresa, l'impegno a denunciare ogni illecita richiesta di denaro o altra

5 Artt. 1, 2, 3 e 4 del Patto per la legalità e lo sviluppo del settore ricettivo-alberghiero del 7 settembre 2020.

6 Art. 3 del Protocollo per la legalità e la sicurezza delle imprese del 29 ottobre 2020.

7 Delibera AGCM del 12 novembre 2012 (ultima modifica con delibera 28391 del 28 luglio 2020 - <https://www.agcm.it/chi-siamo/normativa/dettaglio?id=268c1269-d85d-4259-bce1-0ffa53414b23&parent=Rating%20di%20legalità&parentUrl=chi-siamo/normativa/rating-di-legalit>

utilità, ovvero l'offerta di protezione o estorsione. Infine, tra gli impegni assunti dalle imprese vi sono quelli relativi alla tutela della salute e della sicurezza dei luoghi di lavoro, nonché della regolarità dei rapporti con i propri dipendenti dal punto di vista delle retribuzioni, dei contributi previdenziali, assicurativi e fiscali.

Passando ai tre accordi siglati del 2021, essi si caratterizzano per affrontare, in un caso, il tema della **condivisione delle informazioni tra le istituzioni**, mentre negli altri due per fronteggiare aspetti rilevanti e spesso poco considerati in termini di azioni di sistema: i fenomeni dell'usura, dell'estorsione e del gioco illegale.

Il primo è il Protocollo, sottoscritto il 10 febbraio 2021, con il quale il Prefetto di Rimini e la Camera di Commercio della Romagna definiscono le modalità – nel quadro dell'azione per favorire la legalità e la trasparenza d'impresa nella provincia di Rimini – di messa a disposizione della Prefettura e delle Forze di polizia della piattaforma informatica denominata *Regional Explorer (REX)*, la quale offre informazioni economiche, societarie ed anagrafiche opportunamente elaborate e riferite agli operatori economici del territorio, in grado di coadiuvare le attività di analisi volte a verificare la sussistenza dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata.⁸

Nel secondo Protocollo d'intesa, sottoscritto il 29 aprile 2021 dal Prefetto con la Camera di Commercio, la filiale di Forlì della Banca d'Italia, la Commissione per l'Emilia-Romagna dell'ABI, le associazioni di categoria Confesercenti, Concommercio, CNA e Confartigianato, gli Istituti di credito e i Confidi, si assumono impegni significativi per la **prevenzione e il contrasto dei fenomeni di usura** e di estorsione, in particolare attraverso la definizione di procedure che rendano più rapide ed efficaci le azioni di accesso al credito e la collaborazione con le organizzazioni antiracket e antiusura. Come altri casi precedentemente citati, si tratta di una revisione e integrazione di un analogo accordo sottoscritto il 24 gennaio 2014. Tra gli elementi qualificanti previsti per dare attuazione ad azioni di sistema tra i sottoscrittori del Protocollo, vi è istituzione dell'Osservatorio provinciale, che oltre al monitoraggio del fenomeno a livello territoriale, avrà fra i suoi compiti la promozione di iniziative d'informazione sull'utilizzo dei fondi di prevenzione dell'usura, il coordinamento di iniziative volte a contrastare la pubblicità ingannevole e il sostegno di iniziative di prevenzione dei fenomeni.⁹

L'ultimo accordo preso in esame è il Protocollo per una strategia integrata per la prevenzione e il **contrasto del gioco illegale e del disturbo da gioco d'azzardo**, sottoscritto il 26 luglio 2021 dal Prefettura di Rimini, dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, dall'AUSL Romagna, dall'Ufficio Scolastico Provinciale, dalla Federazione Italiana Tabaccai e dai Comuni di Rimini, Riccione, Santarcangelo di Romagna, Bellaria Igea Marina e Cattolica. Con l'istituzione di un tavolo di confronto interistituzionale, definito "Cabina di Regia" l'accordo si propone di raccordare l'azione dei sottoscrittori nell'attività di *monitoraggio del fenomeno e di coordinare gli interventi tesi a potenziare la tutela delle persone vittime della dipendenza, attraverso la sperimentazione del lavoro di rete tra Enti locali, l'Azienda AUSL, le Associazioni di categoria, l'Ufficio Scolastico Provinciale, l'Agenzia delle*

8 Art. 2 del Protocollo per favorire la legalità e la trasparenza d'impresa nella provincia di Rimini del 10 febbraio 2021.

9 Art. 1 del Protocollo per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni dell'usura e dell'estorsione nella provincia di Rimini del 29 aprile 2021.

Dogane e dei Monopoli, le Forze di Polizia.¹⁰ Inoltre le parti si impegnano a rafforzare i servizi di controllo degli esercizi pubblici e dei circoli privati, anche attraverso la messa a fattor comune di un *meccanismo di interscambio informativo, utile alla selettività dei controlli, con particolare riguardo ai punti di offerta posizionati in prossimità di luoghi sensibili: scuole, luoghi di culto, ecc*.¹¹

3.3 Il Protocollo d'Intesa per l'istituzione e la gestione condivisa dell'Osservatorio della provincia di Rimini sulla criminalità organizzata

Un discorso a parte, nell'analisi degli accordi di collaborazione istituzionale siglati nella provincia di Rimini, spetta al **Protocollo che ha istituito l'Osservatorio della provincia di Rimini sulla criminalità organizzata**. Si tratta di una importante istituzione, promossa dai Comuni di Rimini, Bellaria Igea Marina, Cattolica, Misano Adriatico, Riccione e Santarcangelo di Romagna, attiva dal 2012 ai sensi della legge 3/2011 della Regione Emilia-Romagna con lo scopo di *monitorare l'andamento della questione sicurezza sul territorio provinciale e promuovere e coordinare tutte quelle attività tese a ridurre i fenomeni di insicurezza soggettiva ed oggettiva, con particolare riferimento all'analisi e al monitoraggio degli atti illeciti legati alla criminalità organizzata di stampo mafioso*.¹²

In questi anni l'Osservatorio ha realizzato ricerche e studi, organizzato corsi di formazione per amministratori e dipendenti dei Comuni della provincia di Rimini, promosso il festival "Anticorpi" dal 2015, monitorato la situazione dei beni confiscati e raccolto la documentazione in tema di criminalità organizzata nel territorio della provincia. Inoltre, anche grazie all'Osservatorio, la sinergia tra la Provincia di Rimini e i Comuni della Riviera ha contribuito all'attivazione di politiche integrate in materia di sicurezza urbana e di attività congiunte sul territorio.

Con il nuovo Protocollo, sottoscritto il 21 marzo 2021, i sindaci dei Comuni che hanno dato vita all'Osservatorio confermano le ragioni che ne hanno portato all'istituzione e rilanciano la cooperazione in materia di promozione e diffusione della cultura della legalità. A questo proposito, le *Amministrazione comunali si impegnano nell'affrontare la richiesta di maggior tutela sociale implementando azioni diversificate di protezione primaria, secondaria e terziaria, in modo che modelli di sicurezza urbana prevedano sia i normali interventi per garantire l'ordine pubblico, sia le iniziative per favorire la vivibilità del territorio e della qualità della vita, coniugando prevenzione e repressione, affermando insieme il valore della legalità e quello della solidarietà*.¹³

10 Art. 1 del Protocollo per una strategia integrata per la prevenzione ed il contrasto del gioco illegale e del disturbo da gioco d'azzardo del 26 luglio 2021.

11 Art. 3 del Protocollo per una strategia integrata per la prevenzione ed il contrasto del gioco illegale e del disturbo da gioco d'azzardo del 26 luglio 2021.

12 Protocollo che ha istituito l'Osservatorio della provincia di Rimini sulla criminalità organizzata del 21 marzo 2021, pag. 5.

13 Art. 3 del Protocollo che ha istituito l'Osservatorio della provincia di Rimini sulla criminalità organizzata del 21 marzo 2021.

3.4 Il Patto per la promozione della legalità, della sicurezza e della qualità del lavoro negli appalti di lavori nella provincia di Rimini

L'ultimo accordo di cooperazione interistituzionale preso in esame è quello sottoscritto l'11 agosto 2022 dalla Provincia di Rimini, dai Comuni della Riviera, dalla Camera di Commercio e dalle parti sociali in rappresentanza dei lavoratori e delle imprese con oggetto **l'azione di contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale** del territorio, la promozione della qualità del lavoro, della cultura della legalità, della cittadinanza responsabile e della sicurezza in materia di appalti.

Sebbene abbia caratteristiche in parte differenti dagli accordi analizzati in precedenza, in quanto è l'unico ad essere **sottoscritto tra Enti locali e organizzazioni sindacali e datoriali senza il diretto coinvolgimento del Prefetto**, risulta particolarmente significativo in quanto affronta un tema molto rilevante – quale quello degli appalti pubblici di opere – tanto più nello scenario di attuazione degli investimenti previsti dalle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Attraverso un **approccio integrato al tema della qualità degli appalti** come elemento fondamentale per produrre efficacia ed efficienza nell'azione pubblica, senza derogare ai principi fondamentali della trasparenza, della legalità e della sicurezza del lavoro, l'accordo intende promuovere l'azione congiunta di tutti gli attori coinvolti ponendo uguale attenzione sia alle procedure, sia agli effetti delle stesse dal punto di vista economico e sociale. Esplicito, su questo, il presupposto su cui il Patto intende intervenire, anche alla luce di criticità rilevate negli ultimi provvedimenti di semplificazione legislativa in tema di appalti: *la Provincia di Rimini ed i Comuni della Provincia di Rimini che aderiscono al patto ed alla stazione unica appaltante, si impegnano a inserire nella programmazione, nella fase di aggiudicazione e nella esecuzione del contratto condizioni coerenti con il presente Patto. Fatti salvi i principi di proporzionalità, ragionevolezza, di semplificazione delle procedure amministrative e di quanto stabilito dalla normativa di riferimento, le parti, anche attraverso l'adesione alla Stazione Unica Appaltante, si impegnano ad adottare quale criterio selettivo per l'aggiudicazione degli appalti l'offerta economicamente più vantaggiosa, in luogo del minor prezzo, in ogni caso favorendo formule di assegnazione dei punteggi che confermino la centralità della componente qualitativa sulla componente economica delle offerte, così da garantire la più alta qualità e sicurezza nei lavori affidati e nei servizi erogati, attraverso la massima tutela del lavoro.*

Ponendo quindi attenzione alle pratiche che più di altre possono nascondere fenomeni di infiltrazioni criminali, elementi distorsivi della concorrenza e del mancato rispetto dei diritti dei lavoratori (dumping, violazione dei contratti, rispetto delle norme sulla salute e sicurezza, ecc.) l'accordo intende promuovere procedure di gara che contengano premialità per le imprese più virtuose, contrastando con tutti gli strumenti a disposizione manovre speculative o condotte che possano nuocere alla corretta esecuzione dell'appalto. Da questo punto di vista, particolarmente significativa è la costituzione dell'**Osservatorio provinciale di monitoraggio periodico sugli appalti** (art. 4), attraverso il quale si intende elevare la trasparenza e la circolazione delle informazioni, anche al fine di aumentare forme di monitoraggio civico, attraverso il coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni.

