

A.PAJNO (a cura di)-Astrid, *La sicurezza urbana*, Roma, Maggioli Editore 2010, pp. 254

Il volume in commento costituisce il più recente approdo scientifico nel panorama della letteratura nazionale in materia di sicurezza urbana, che negli ultimi anni si è arricchita di numerosi e validi contributi. Lo scopo di quest'opera, frutto di una ricerca di Astrid, che si è avvalsa della collaborazione di studiosi appartenenti a diversi ambiti di ricerca, è quello di delineare i profili essenziali di questa nuova "materia", esaminando le problematiche connesse alla recente introduzione della sicurezza urbana nell'ordinamento positivo. In particolare, il testo si pone quale raccolta di molteplici contributi dottrinali che interessano l'eterogeneità dei profili della sicurezza urbana e che si pongono come stimoli ad un'azione istituzionale consapevole e gestita da tutti i soggetti ai quali la Costituzione e la normativa di riferimento attribuisce un ruolo di rilievo nella prevenzione e repressione dei reati che affliggono la comunità e ledono quei "beni giuridici fondamentali e quegli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata convivenza dei consociati nella comunità nazionale". Il volume è stato prodotto da una ricerca di Astrid che mette a confronto un gruppo di costituzionalisti, di sociologi, di esperti di diritto urbanistico e di enti locali, che incrociando i rispettivi ambiti di competenza hanno cercato di delineare i profili sostanziali della sicurezza urbana. L'opera riflette il tentativo di fornire uno strumento di conoscenza, dove tutti coloro chiamati ad occuparsi di sicurezza urbana, amministratori e decisori pubblici, urbanisti, operatori e cittadini attivi, possano trovarvi riferimenti e qualche riflessione chiarificatrice. Il compito di introdurre il lettore a questa interessante e ben documentata opera collettanea è stato affidato alle parole della prestigiosa Prefazione di Giuliano Amato, in cui viene ribadita la necessità di un'azione plurale e

coordinata tra i diversi livelli di governo al fine di realizzare quel “prodotto locale” che è la sicurezza urbana. Il volume si apre con un saggio di Alessandro Pajno, curatore dell’opera, in cui l’autore riflette sulla semantica del termine sicurezza, evidenziandone i caratteri di relatività e pluralità nel tentativo di approdare ad una prima e complessa definizione della sicurezza urbana. La necessità di una relazione emerge quale carattere distintivo del concetto stesso di sicurezza e fa sì che le esigenze ad essa sottese possano essere soddisfatte esclusivamente da una molteplicità di interventi, apprestati tramite il coordinamento di soggetti istituzionalmente distinti. L’autore dedica particolare attenzione alla ricognizione della disciplina positiva, riferita al tema della sicurezza, rinvenibile nella Carta costituzionale, nella legislazione e nelle disposizioni dei Trattati dell’Unione Europea. A garantire le diverse forme di sicurezza sono deputati diversi agenti istituzionali ed ordinamenti di settore disvelando in tal modo il carattere plurale della sicurezza per la varietà dei soggetti istituzionali coinvolti. In tale contesto, si inserisce a pieno titolo la sicurezza urbana. Il Pajno discute poi, avvalendosi della consolidata giurisprudenza costituzionale, il contenuto dei concetti di ordine pubblico e sicurezza, materie riservate, anche dopo la riforma del Titolo V, alla competenza dello Stato, laddove spetta, invece, alla potestà legislativa regionale definire le funzioni della polizia amministrativa locale. Speciale attenzione viene dedicata all’art.118, comma.3, Cost., che - prevedendo forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) dell’art.117 co.2 Cost. - da una parte fa chiaro riferimento alle funzioni amministrative, le cui forme di coordinamento sono appunto definite dalla legge statale, dall’altra non limita tale coordinamento alle sole funzioni di ordine e sicurezza pubblica e a quelle di polizia amministrativa locale, ma anche alle funzioni statali della pubblica sicurezza con tutte le funzioni amministrative connesse con la potestà legislativa regionale. L’autore, infine, sottolinea come la ratio sottesa all’art.118, comma 3, consiste nel

palesare la necessità di un insieme coordinato di misure preventive e repressive e misure di promozione sociale, al fine di rispondere alla domanda complessiva di sicurezza. Questa domanda risulta rimanere spesso senza un'adeguata risposta, sebbene il tema della sicurezza ricorra spesso nel dibattito politico nazionale. Sovente, si è assistito a vere e proprie improvvisazioni legislative o ad interventi che, come argomentano splendidamente nel loro saggio Fabrizio Battistelli e Livia Fay, agiscono sull'emotività dei cittadini piuttosto che sui processi razionali, mettendo in atto una vera e propria strategia della rassicurazione finalizzata all'accaparramento di consensi espressi in termini di voto in occasione delle successive verifiche elettorali. Della gestione territoriale delle città si occupa il saggio scritto a quattro mani da Marco D'Alberti e Paolo Urbani. Gli autori, sulla base delle dichiarazioni contenute nel Manifesto di Saragozza sulla insicurezza urbana e la democrazia, individuano nella programmazione e gestione urbanistica importanti fattori preventivi in grado di apportare un contributo significativo al fine di garantire la sicurezza urbana. Le argomentazioni addotte a sostegno di tale tesi sono rafforzate da uno sguardo attento oltreconfine, dove agli studi statunitensi di Environmental Criminology si accompagnano sul piano normativo il Crime and Disorder Act 1998 nel Regno Unito e la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité del 1995 e il decreto attuativo del 2007, entrambi espressione degli studi francesi in materia nei quali viene posto l'accento sul nesso tra aménagement urbain et sécurité. Pur nella diversità dei contesti istituzionali considerati, gli Autori individuano la necessità di porre la sicurezza al centro delle fasi di realizzazione dei progetti di sviluppo urbano. Segue il già citato saggio di Fabrizio Battistelli e Livia Fay Lucianetti in cui si esamina la confluenza delle aspettative e delle politiche sul terreno della sicurezza. Per uscire dalla diatriba spesso retorica che accompagna le riflessioni sulla sicurezza, soprattutto nel nostro Paese dove negli ultimi anni il tema risulta al centro di

ricorrenti controversie politico-mediatiche, gli autori propongono un'analisi che con metodo scientifico mette a confronto politics e policies attraverso lo studio di casi concreti. In particolare, viene proposta una comparazione tra le esperienze delle giunte Veltroni e Alemanno a Roma per verificare nei modelli esaminati, considerati reciprocamente alternativi, l'implementazione delle politiche di sicurezza e la corrispondenza tra queste e le aspettative diffuse nella popolazione quale conseguenza diretta dei progetti politici proposti. Di particolare interesse risulta l'analisi comparata della legislazione regionale condotta da Angela Musumeci. L'autrice riflette sul complesso rapporto tra sicurezza e ordinamento regionale anche alla luce della disciplina statale posta dalla legge 15 luglio 2009 n.94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", che in alcun modo può essere ritenuta la legge di coordinamento a cui rinvia l'art. 118 comma 3 della Costituzione al fine di ottenere un sistema di sicurezza integrato e multilivello. A tale conclusione si giunge in ragione del fatto che il termine "collaborazione" risulta essere del tutto assente dal lessico del legislatore, il quale sembra non tener in alcun conto la competenza degli altri soggetti istituzionali coinvolti sul tema della sicurezza, sebbene questa sia costituzionalmente prevista. Si evidenzia, poi, il tentativo di individuare per la sicurezza un proprio spazio giuridico dopo l'ingresso nell'ordinamento regionale di questa quale oggetto di una specifica disciplina legislativa in seguito alla Riforma del Titolo V. Dall'analisi della legislazione regionale è emerso che, sebbene le Regioni dopo il 2001 abbiano scoperto con la sicurezza un nuovo spazio giuridico, essa non può essere considerata una materia vera e propria ma piuttosto un fine che si ottiene attraverso una "confluenza di materie". La rassegna della legislazione regionale in materia di sicurezza proposta da Angela Musumeci funge da introduzione all'esame svolto da Vincenzo Antonelli sull'esperienza dei patti per la sicurezza nel triennio 2007-2009. Prima di analizzare nel dettaglio la nuova stagione per i patti, inaugurata grazie all'adozione dell'art.1

comma 439 della legge 296 del 2006, nel quale si prevede la possibilità per le Regioni e gli enti locali di contribuire anche finanziariamente alla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, l'autore si sofferma sul quadro normativo che a partire dagli anni '80 ha promosso forme di collaborazione operativa e strutturale tra le amministrazioni territoriali e statali. La dimensione locale della sicurezza e la necessità di coordinare l'azione dei diversi attori istituzionali ha determinato il ricorso allo strumento pattizio da parte delle amministrazioni, in seguito all'introduzione negli anni '90 di una specifica normativa di riferimento. Nel triennio considerato, la collaborazione tra Stato ed enti territoriali è stata regolata in base a convenzioni, stipulate dal Ministro dell'Interno con trenta amministrazioni. Il tratto comune individuabile sul piano dei contenuti è rappresentato dalla previsione di programmi per il miglioramento del tessuto urbano e della qualità della vita, sebbene nella pratica prevalgano poi interventi di tipo repressivo per il mantenimento della sicurezza. La valutazione dell'autore in relazione all'esperienza pattizia risulta nel complesso positiva. L'Antonelli considera il modello negoziale, invero nei patti, l'occasione per un approccio meno tradizionale alle tematiche della sicurezza, che non sia riconducibile necessariamente al concetto di ordine pubblico così come definito dalla Costituzione e dall'interpretazione dei giudici costituzionali. Inoltre, i patti appaiono inserirsi in una prospettiva di continuità rispetto al modello di governo plurale e partecipato della sicurezza auspicato dall'art.118 comma 3 della Costituzione, che al momento attuale risulta non aver ancora trovato attuazione. Si ispirano invece a Bauman, Alessandro Pajno e lo stesso Vincenzo Antonelli nel loro saggio che, dipanandosi da interessanti e a tratti inquietanti riflessioni circa la localizzazione dell'insicurezza, esamina il fenomeno delle cd. ronde, ossia delle associazioni di volontari a presidio del territorio previste dall'art. 3 della legge 15 luglio 2009 n. 94 (cd. Pacchetto sicurezza). Il suddetto testo normativo è stato di

recente oggetto di una decisione della Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi nei giudizi di legittimità costituzionale promossi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, nei confronti della disposizione introduttiva delle cosiddette “ronde” di cittadini, contenuta nella legge in materia di sicurezza pubblica n. 94/2009. Con la sentenza 226/2010, i giudici hanno bocciato, in parte, la normativa sulle c.d. ronde prevista dal pacchetto sicurezza del 2009, dando il via all’impiego di cittadini (non armati) al fine di segnalare eventi che possano arrecare danni alla sicurezza urbana, dichiarando, altresì, illegittimo l’impiego delle ronde nelle situazioni di disagio sociale. In pratica, le ronde sono ammesse solamente sul fronte della sicurezza urbana, ma non per un loro intervento in situazioni di disagio sociale. I sindaci possono avvalersi dell’aiuto dei volontari per un’attività di mera osservazione e segnalazione che qualsiasi cittadino potrebbe svolgere attraverso la denuncia di reati perseguibili d’ufficio; ma quello che le ronde non possono fare è occuparsi di disagio sociale. Secondo la Corte, si tratta infatti di interventi di politica sociale riconducibili alla materia dei servizi sociali ritenuta di competenza legislativa regionale residuale. L’obiettivo di monitorare e porre rimedio al disagio sociale non può, quindi, rientrare tra le funzioni delle ronde. A concludere questa ricca rassegna è il saggio di Francesca Palazzi dedicato ai provvedimenti adottati dai sindaci in qualità di ufficiali del Governo come disposto dal decreto legge n.92 del 2008 (cd. decreto sicurezza). L’autrice offre un resoconto ben documentato di autorevole giurisprudenza costituzionale ed ordinaria attraverso il quale discute i profili tecnici delle ordinanze dei sindaci. In particolare, si sofferma sui caratteri di contingibilità, urgenza e provvisorietà dei provvedimenti. In proposito, si ricorda che nell’ordinamento la contingibilità e l’urgenza rappresentano il presupposto e la condizione da cui trae legittimazione una limitata deroga alla disciplina vigente nei settori di intervento e l’attribuzione delle competenze in capo ad un organo monocratico in luogo di quello collegiale.

Inoltre, con riferimento al carattere provvisorio delle ordinanze, si rammenta l'esistenza di una consolidata giurisprudenza che, nel tener conto del carattere di urgenza e di necessità dei presupposti che sottendono all'emanazione delle ordinanze, sottolinea come le stesse devono avere un'efficacia limitata nel tempo, un'adeguata motivazione e un'efficace pubblicazione, conformemente ai principi dell'ordinamento giuridico. La Palazzi richiama, dunque, le criticità sottolineate da Alessandro Pajno nel saggio che apre il volume, in cui l'autore dedica particolare attenzione alle questioni sorte in seguito all'introduzione della sicurezza urbana nell'ordinamento positivo come ambito specifico di intervento del sindaco in qualità di ufficiale del governo, in base al disposto dell'art. 54 del TUEL. Accanto ai dubbi interpretativi e di legittimità costituzionale si evidenzia lo sconcerto nel rilevare come il legislatore appaia del tutto carente nel definire l'ambito di applicazione e i limiti del nuovo potere attribuito ai sindaci. Le conseguenze, cui fa riferimento Giuliano Amato nella sua Prefazione, si sono concretate in una crescente inflazione normativa. Le ordinanze, lontane dall'essere contingibili, urgenti e provvisorie sono state interpretate come un passo decisivo verso l'attribuzione di potere normativo in capo ai sindaci. Non più potere di intervento straordinario, dunque, bensì potestà normativa vera e propria allo scopo di rispondere all'insistente domanda di sicurezza proveniente dai cittadini. Il pregio di questo volume è quello di introdurre il lettore, non necessariamente un tecnico, al tema della sicurezza urbana e di offrire gli strumenti necessari a esaminare con rigore scientifico e sollievo metodologico questioni intricate sul piano giuridico-politico a cui il legislatore non sembra essere stato ancora in grado di dare quella risposta complessa e plurale che sola può essere adeguata alle sfide della contemporaneità.

*Giulia Aravantinou Leonidi*