

Angelo Tranfaglia
Prefetto di Bologna

Onorevoli Parlamentari, Magnifico Rettore, signor Presidente della Provincia, Signori Sindaci, Signori Magistrati, Illustri Professori, Segretari Comunali, colleghi Prefetti, autorità, studenti, signore e signori, un saluto cordiale a tutti.

Uno particolare agli illustri relatori, per la disponibilità dimostrata e per il contributo importante che con i loro interventi offriranno alla comprensione ed all'approfondimento della nuova normativa.

Un saluto speciale unito a ringraziamento all'onorevole Sottosegretario di Stato all'Interno, Alfredo Mantovano, che con la sua presenza, e la disponibilità a svolgere l'intervento conclusivo, conferma la grande attenzione del legislatore e del governo al tema della sicurezza in generale, ed il rilievo delle recenti innovazioni introdotte in materia.

Questa giornata di studio segna un ulteriore momento di stretta collaborazione tra la Prefettura di Bologna e il prestigioso Ateneo di questa città, collaborazione che auspico possa essere sempre più intensa, ricca di iniziative e feconda di risultati positivi, consentendo così anche approfondimenti su tematiche istituzionali caratterizzati da rigore scientifico ed utili risvolti pratici.

L'argomento prescelto: "Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008 n.125 ed il decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008", si distingue certamente per speciale attualità ed interesse.

Il tema coinvolge peraltro in maniera rilevante il ruolo e la responsabilità del Prefetto, il che mi stimola, nell'introdurre i lavori, a svolgere alcune considerazioni e qualche riflessione.

Nel contesto dell'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento, la *sicurezza* è sempre più destinata a coinvolgere, al di là della sfera dello Stato, quella di altri soggetti pubblici che concorrono a regolare, anche per singoli profili, la vita della comunità; essa è orientata sempre più a divenire "diffusa" e "partecipata", chiamando in causa responsabilità e impegno diretto del sistema autonomistico, non solo per le straordinarie potenzialità di intervento di cui esso dispone in settori contigui al mantenimento delle condizioni di sicurezza, ma soprattutto perchè l'esponenzialità da parte degli enti locali e dei Comuni nella rappresentanza generale degli interessi delle rispettive comunità li avvia ad un ruolo attivo nella tutela di quegli interessi sui quali si focalizzano prioritariamente le aspettative dei

cittadini.

Il concetto di sicurezza, a partire dalla fine degli anni '90, è venuto via via assumendo un'accezione più ampia, che non si esaurisce nella funzione, tradizionalmente pubblica, di garantire l'incolumità personale, l'ordine pubblico e la legalità dell'ordinamento, ma si estende ad una più generale "vivibilità" del contesto urbano.

I cittadini vogliono poter usufruire di tutte le opportunità che la città offre loro: muoversi liberamente, lavorare, frequentare con serenità gli spazi pubblici e privati, godere di un ambiente salubre e di servizi efficienti, in un contesto di convivenza civile tra etnie, culture e generazioni differenti.

In tal senso la sicurezza urbana si afferma come un nuovo diritto sociale alla qualità della vita nella città, un diritto che investe gli ambiti della gestione del territorio, della tutela dell'ambiente, dello sviluppo economico, della coesione sociale e delle risorse culturali.

Essa va così a ricollegarsi ai temi del contrasto all'emarginazione, alla gestione dell'impatto immigratorio, alla promozione di iniziative di solidarietà civile, alla realizzazione di spazi architettonici pubblici e privati che evitino eccessive densità abitative o la nascita di nuovi ghetti, alla diffusione della cultura delle regole.

In questa prospettiva, la domanda di sicurezza che la città oggi pone ai pubblici poteri è molto più articolata e complessa e risulta influenzata da una molteplicità di fattori – ulteriori rispetto a quelli della criminalità tout court – che interagiscono tra loro.

E' indubbio che al centro delle politiche della sicurezza, di cui il contrasto del fenomeno criminale è solo una parte, deve esserci la prevenzione, sempre più determinante per la tranquillità del cittadino; per migliorare la sicurezza, soprattutto quella percepita, occorre un approccio complesso al territorio, che permetta a comunità ed istituzioni di intervenire congiuntamente su quei fattori socio-ambientali che potrebbero sfociare in elementi di pericolosità.

La sensazione di disagio si avverte e cresce quando alla preoccupazione del rischio criminalità si accompagna il degrado nella zona in cui si vive, prodotto da comportamenti che, pur se non sempre penalmente rilevanti, concorrono tuttavia a determinare un clima di invivibilità complessiva.

Il senso di insicurezza della popolazione è legato difatti anche al verificarsi di situazioni di disordine sociale (presenza di individui con atteggiamenti socialmente devianti) e/o fisico (degrado architettonico e ambientale), a cui corrispondono inciviltà sociali e ambientali,

cioè violazioni degli standard di convivenza nello spazio pubblico e di cura e mantenimento del territorio.

Queste violazioni non includono necessariamente comportamenti criminali in senso proprio, come si è già accennato, ma hanno nondimeno un'importante ricaduta in termini di percezione della sicurezza da un punto di vista sia oggettivo che soggettivo.

Il verificarsi di quei comportamenti che la letteratura definisce "illeciti morbidi" (*soft crimes*) segnala la rottura di un ordine sociale condiviso e la perdita di controllo della comunità sul territorio.

Essi possono essere percepiti dai cittadini come segni dell'assenza di norme che governano il territorio e della conseguente possibilità che si verifichino eventi o comportamenti criminosi.

Tale nuovo concetto di sicurezza urbana e l'evoluzione in senso federale dell'ordinamento, con l'introduzione del principio costituzionale di sussidiarietà, nonché la grande valorizzazione, conseguente all'introduzione del meccanismo di elezione diretta, della figura istituzionale del Sindaco, hanno prodotto grandi cambiamenti nelle politiche di sicurezza delle città.

Vi è stato infatti, innanzitutto, un cambiamento di mentalità, nel considerare che la sicurezza deve farsi più vicina ai bisogni reali dei cittadini e deve temperare un insieme coordinato di interventi in tutti gli ambiti della vita quotidiana, così che la qualità della vita nel contesto urbano divenga effettivamente misura efficace di prevenzione.

Si è inoltre compreso che per il raggiungimento di tale complesso obiettivo è necessaria l'adozione di nuovi modelli operativi ispirati ai principi della collaborazione e del coordinamento istituzionale in grado di far convergere, in una logica di partnership, le funzioni dello Stato e delle Autonomie locali ed i contributi della società civile.

Una prima, importante espressione di questa logica di coordinamento fu l'integrazione della composizione del Comitato provinciale per l'Ordine e la Sicurezza pubblica con il Sindaco del Comune capoluogo e il Presidente della Provincia, nonché con gli altri Sindaci, ove necessario.

Tuttavia restavano non definiti più puntuali strumenti operativi per prevenire e contrastare quei comportamenti di malcostume, di violazione delle regole di civile convivenza e decoro o di scarso senso civico che alimentano la percezione di insicurezza della popolazione e possono essere considerati a buon conto pre-condizioni di rischio, se non elementi essi stessi

criminogeni.

Le modifiche normative introdotte all'art. 54 del Testo Unico degli Enti locali dalla legge n. 125 del 24 luglio 2008 sono volte a implementare questa prospettiva ordinamentale, attribuendo ora ai sindaci il potere di prevenire e reprimere questa vasta gamma di fenomeni che hanno parte notevole nello scadimento del livello di sicurezza.

Le situazioni di degrado e isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni quali lo spaccio di droga, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio "molesto", l'alcolismo, l'incuria, sono stati individuati dal Decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008 come manifestazioni significative di marginalità, e conseguentemente di rischio per la sicurezza, su cui agire in via prioritaria.

La protezione del diritto pubblico alla sicurezza si arricchisce così e si declina in forme nuove, su versanti pre e paracriminali, che vanno fronteggiati con un impegno corale e condiviso, basato su una sempre più stretta collaborazione interistituzionale, con il coinvolgimento delle Amministrazioni locali accanto alle Istituzioni statali preposte naturalmente e per dettato costituzionale alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza, e la conseguente formazione di una rete di azioni e di interventi armonicamente raccordati.

Il nuovo potere dei sindaci di agire in materia di sicurezza urbana pone tuttavia alcuni delicati problemi interpretativi in ordine all'assetto delle competenze, nonché in relazione alla collocazione del concetto di sicurezza urbana nel più ampio ambito della sicurezza in generale.

La formulazione dell'art. 54, comma 4 consente infatti al sindaco, quale Ufficiale del Governo, di adottare provvedimenti, anche contingibili e urgenti, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

A tal proposito si avverte, ad esempio, l'esigenza di meglio approfondire e definire il rapporto tra provvedimenti sindacali e regolamenti consiliari di polizia urbana, strumenti che pur perseguendo finalità concettualmente diverse (di sicurezza i primi, di polizia amministrativa locale i secondi) incidono su materie nella pratica difficilmente distinguibili, generando tra organi comunali potenziali sovrapposizioni di competenze, la cui linea di demarcazione rischia di essere piuttosto fluida e sfumata; il potere di ordinanza attribuito ai sindaci potrebbe difatti interferire con le scelte previste dai regolamenti comunali, se non si individua in modo preciso l'ambito entro il quale tale potere può essere esercitato.

Un'interpretazione sistematica del novellato art. 54 tratteggia in effetti un quadro ordinamentale nel quale la sicurezza urbana sembra atteggiarsi come momento cardine di prevenzione per quanto attiene la sicurezza in generale; le modifiche introdotte ritengo depongano in questa direzione: il Ministro dell'Interno non solo determina con proprio decreto l'ambito di operatività dei poteri conferiti al sindaco e le stesse definizioni di "incolumità pubblica" e "sicurezza urbana" che ne sono il presupposto, ma può altresì adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle relative funzioni; gli stessi poteri del sindaco sono esercitati "quale ufficiale del governo", e dunque sono imputabili all'Amministrazione statale, agendo egli in tal caso, per costante giurisprudenza, come organo dello Stato; in capo al Prefetto è previsto infine un potere sostitutivo in caso di inerzia.

Sempre in un quadro sistematico, si osserva che il rafforzamento dei poteri del sindaco è stato accompagnato da un aumento dei momenti di interlocuzione tra questi e l'organo statale istituzionalmente preposto ai sensi della legge 121/81 a garantire l'ordine e la sicurezza pubblica nella provincia, dal momento che la situazione che li legittima attiene alla sicurezza, materia nella quale è centrale e "strategico" il ruolo del Prefetto, autorità provinciale di pubblica sicurezza, cui tra l'altro competono in via generale gli interventi attuativi dell'ordinanza sindacale.

Specifico momento di interlocuzione è la comunicazione preventiva prevista dal quarto comma dell'art 54, che consente al Prefetto anche la formulazione di osservazioni e suggerimenti ai provvedimenti del sindaco.

L'obiettivo è quello di coordinare preventivamente al meglio, su un tema così delicato, le competenze statali e locali, anche alla luce del compito attribuito ora al sindaco di concorrere ad assicurare la cooperazione delle forze di polizia locali con quelle statali.

E' questo il senso più compiuto dell'informazione preventiva: non solo essa è necessaria alla predisposizione degli strumenti che il prefetto riterrà necessari all'attuazione degli atti sindacali, ma diventa il presupposto per una fattiva collaborazione tra sindaco e prefetto sulla praticabilità operativa nonché sui possibili rilievi che gli atti sindacali potrebbero incontrare in sede di gravame. È evidente infatti che l'esito positivo di una siffatta preventiva collaborazione rimuove, in termini pratici, la stessa ragione di un ipotizzabile intervento caducatorio successivo del Prefetto. Questo potrebbe essere dunque lasciato solo come extrema ratio, a presidio del valore comunque anche generale degli interessi protetti in tema di sicurezza, la cui permanenza è testimoniata per altro verso dal ricordato potere

sostitutivo in caso di inerzia. Tema questo, peraltro, che potrà, e ritengo dovrà, essere oggetto di approfondimento e di dibattito.

Nelle città dove più intensa sarà la cooperazione Stato-Comune si realizzerà un positivo rapporto di costruttiva e costante interlocuzione quale momento di approfondimento, di sintesi e, laddove necessario, di mediazione tra esigenze locali e generali.

L'impegno comune sotto questo specifico aspetto sarà determinante per il mantenimento delle condizioni di sicurezza e di tranquillità sociale, e il loro ulteriore miglioramento, nonché per una maggiore percezione di sicurezza da parte dei cittadini, il che è l'indice più importante per valutare la reale efficacia delle politiche della sicurezza.

Concludo ringraziando ancora quanti hanno accolto l'invito a partecipare a questo incontro e quanti hanno contribuito a realizzarlo, certo che gli interventi che seguiranno saranno preziosi per l'approfondimento e la comprensione delle nuove norme e offriranno, fin da questa prima fase della loro attuazione, utili elementi per perseguire risultati il più possibile efficaci, corretti e coerenti con le intenzioni del legislatore.