



La sicurezza urbana alla luce del modello cooperativo delle *inter-governmental relations*. Luci ed ombre di un assetto flessibile di competenze

di Luca Dell'Atti *

1. Sicurezza integrata e urbana: reticolarità e località di un concetto

Il processo di ampliamento del concetto di sicurezza sino a ricomprendere beni assai meno istituzionalizzati di quelli classicamente e tradizionalmente relativi alla tutela dell'integrità fisica e della proprietà è ormai risalentemente noto alla letteratura sociologica (Battistelli 2013).

Siffatto ampliamento ha impattato – inevitabilmente – anche sulla concezione giuridica di sicurezza, tanto su un piano teorico che pratico; quanto al primo, consentendo al significante “sicurezza” di inglobare

* Dottore di ricerca in Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”. Contributo sottoposto a referaggio anonimo (*double blind peer review*).



nuovi ed ulteriori significati e, quanto al secondo, determinando la moltiplicazione e la diversificazione delle forme di intervento del pubblico potere ai fini della tutela di un bene giuridico divenuto plurale e polisemico. In particolare, da sicurezza strettamente intesa in termini di complesso di condizioni che garantiscono l'ordinato vivere civile il suo significato si è vieppiù ampliato sino a ricomprendere anche funzioni di promozione sociale o di soppressione del marginalismo sociale, consentendo il completamento della nozione di sicurezza primaria, attinente alla repressione dei crimini, con quella di sicurezza secondaria, relativa al benessere sociale latamente inteso.

La *mission* delle politiche pubbliche in materia diventa, così, assai più estesa, tentando di garantire il «maggior grado di sicurezza possibile, diffusa ad ogni livello» (Di Raimondo 2010, 13). Tanto, senza dubbio, anche in risposta al sempre più rimarchevole senso di insicurezza che è connotato tipico dell'evoluzione delle società contemporanee (Bauman 1999, 2009).

Sul piano giuridico-costituzionale interno tale processo ha determinato l'apertura del sistema di tutela della sicurezza tradizionalmente monolitico ed imputato ai competenti organi dello Stato verso il contributo del privato e, prima ancora, dei livelli di governo territoriale, dapprima classicamente esclusi – quanto meno nel nostro ordinamento – dalle attribuzioni di polizia giudiziaria e di sicurezza funzionali alla prevenzione e repressione dei reati. Di qui – come meglio si vedrà più avanti – la necessità che i vari enti territoriali sviluppino forme di cooperazione e coordinamento nella comune tensione verso il fine della tutela di un bene giuridico, pur sempre unitario, ma dai connotati multiformi. La moltiplicazione dei fini delle funzioni pubbliche in materia di sicurezza ed il coinvolgimento di diverse potestà pubbliche chiamate al per-



seguimento degli stessi ha, nel tempo, portato il legislatore a definire la sicurezza nei termini di «bene pubblico realizzato in maniera integrata» (Giupponi 2017, 10).

Inoltre, soprattutto nell'ottica di venire in contro alle esigenze dei cittadini e di rendere la decisione in termini di sicurezza vicina e visibile al cittadino il legislatore ha progressivamente accentuato la dimensione locale del bene sicurezza, avviando un processo di territorializzazione delle attività amministrative in materia che ha portato allo sviluppo del concetto di sicurezza urbana (Bonfiglio 2011). Concetto, quest'ultimo, che, nella sua declinazione giuridica, fa ingresso nel nostro ordinamento col d.m. del 5 agosto 2008 adottato dall'allora ministro dell'interno, on. Maroni, in attuazione del d.l. 23 maggio 2008, trovando, oggi, una definizione normativa all'art. 4, d.l. 14/2017, a norma del quale esso è «il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione e recupero delle aree o dei siti più degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità ed esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile cui concorrono prioritariamente, ... lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni».

Scopo del presente contributo non è, però, dare il senso dell'evoluzione normativa di un concetto né, tanto meno, offrire una dettagliata disamina del riparto competenziale in materia o, ancora, approfondire gli aspetti legati alla sicurezza urbana e, dunque, alla declinazione della tutela della sicurezza in ragione delle peculiarità di un dato territorio di riferimento. A tali fini, del resto, ha teso più accorta dottrina.



L'obiettivo del contributo è, invece, inquadrare la tematica della sicurezza urbana nella trama di rapporti cooperativi che informa l'intero sistema delle relazioni multi-livello della nostra Costituzione territoriale e – anche alla luce delle ultime sopravvenienze normative in materia – verificare se ed in quale misura l'assetto collaborativo delle relazioni inter-governative – per vero di per sé piuttosto debole – trovi uno spazio di operatività nelle modalità di esercizio da parte dei vari *government tiers* delle pubbliche potestà in materia di sicurezza.

Per queste ragioni si procederà dapprima ad una necessaria analisi di contesto, doverosamente compendiosa per comprensibili ragioni di economicità del lavoro, volta a dare conto dello scenario generale di operatività del principio cooperativo nell'assetto dei rapporti Stato-regioni-enti locali. È in tale contesto che verrà, poi, calata la ricostruzione dell'assetto della *governance* multi-livello della sicurezza integrata, scindendo la tematica lungo i due segmenti dei rapporti Stato-regioni e Stato-enti locali, il primo dedicato in particolare al riparto di competenze legislative in materia, il secondo all'esercizio delle conseguenti funzioni amministrative. In conclusione si procederà ad una risintetizzazione dei detti profili nel tentativo di fornire uno sguardo d'insieme sulla questione che si è qui impostata come oggetto di analisi.

2. I caratteri del modello italiano cooperativo

Lungamente la dottrina (anzi tutto) costituzionalistica si è interrogata sull'esistenza e sui termini di operatività di un principio cooperativo nei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali.



A voler semplificare si può dire che il modello relazionale delineato dal Costituente era improntato ad un crisma di separazione, figlio della più classica tradizione federale, e, ad un tempo, ad un criterio gerarchico, residuo dell'eredità del passato di un modello fortemente accentratore della gestione del potere: così, se le competenze erano ripartite sulla base del riparto materiale, non vi erano, però, materie sulle quali la potestà legislativa regionale potesse muoversi libera dal doveroso rispetto dei principi fissati nella legge statale, sicché è a quest'ultima che si imputava, presuntivamente, la tutela di esigenze unitarie; quelle, cioè, legate alla necessità di uniformità/unitarietà della disciplina normativa sull'intero territorio nazionale.

D'altro canto, peraltro, la prassi ha sin da subito registrato la genesi di moduli propriamente cooperativi di esercizio delle funzioni amministrative. La Corte costituzionale, dal canto suo, ha subito cominciato ad occuparsene già con le prime pronunce in materia di raccordi fra Stato e regioni speciali, in una fase in cui le regioni ordinarie esistevano solo sulla carta del Titolo V (Gratteri 2004). Proprio l'analisi della giurisprudenza sul tema mostra chiaramente quale fosse l'esigenza che tramite la concretazione del principio cooperativo si volesse perseguire: la necessità, cioè, che in presenza di un inestricabile intreccio di interessi sia nazionale che regionali su di un medesimo bene giuridico, la netta separazione delle attribuzioni non fosse particolarmente agevole ai fini della realizzazione di determinate politiche su cui non era dato prescindere dal concorso dei vari livelli di governo titolari di competenze in materia (Desideri, Torchia 1986).

Il regionalismo italiano avrebbe poi conosciuto – una volta attuato il Titolo V – una crescita esponenziale di moduli e procedure di raccordo



cooperativo, esplosi nella miriade disorganica e confusa di organi a composizione mista (Agosta 2008), via via semplificata e portata a coerenza con l'istituzione della Conferenza Stato-regioni ad opera del d.p.c.m. 12 ottobre 1983 per come riformata dai provvedimenti normativi successivi che l'hanno interessata: la legificazione ad opera dell'art. 12, l. 400/1988 ed il riordino a mezzo del d.lgs. 281/1997 che portava attuazione della delega contenuta nella legge Bassanini, la creazione del sistema delle conferenze "a tre punte" (Stato-regioni, Stato-città e la fusione di queste, la Conferenza Unificata) (Carpani 2006).

Con questa struttura il legislatore conduceva l'assetto delle relazioni inter-governative alla riforma d'inizio millennio. Quest'ultima se, per un verso, ha indubbiamente determinato un'apertura dell'assetto costituzionale verso una dinamica cooperativa e flessibile dei rapporti Stato-regioni-enti locali, d'altro canto non perfezionava tale scelta con precise indicazioni di rango costituzionale. Infatti, da un lato il revisore del 2001 compiva una scelta volta alla quasi paritarietà fra gli enti che ex art. 114 Cost. costituiscono la Repubblica, espungeva il limite dell'interesse nazionale, rimetteva ad un canone flessibile e mobile fondata su valutazioni di opportunità il riparto di competenze amministrative. D'altro canto, però, non consacrava il principio di leale collaborazione a mo' di principio generalissimo e informante l'intero spirito della Costituzione, ancorché la Corte avesse provveduto già da qualche anno a rinvenirne il fondamento costituzionale (niente meno che) nell'art. 5 Cost. (Anzon 2002); non risolveva il problema della partecipazione delle regioni ai procedimenti legislativi statali, vuoi attraverso la costituzionalizzazione del sistema conferenze, ciò che impediva agli organi del raccordo di incidere direttamente (ed in punto di diritto) sull'esercizio delle funzioni legisla-



tive, vuoi attraverso la riforma in senso territoriale di un ramo del Parlamento (Bifulco 2003). Realizzava, dunque, la *pars destruens* senza accompagnarla con quella *costruens*. Di qui una certa continuità che avrebbe continuato negli anni a venire a connotare l'andamento degli sviluppi cooperativi nel sistema multi-livello riformato. Anche, senza dubbio, in ragione dell'apatia con cui le istituzioni tanto statali che regionali affrontarono il passaggio dell'attuazione della riforma (Caretto 2011).

Ciò nondimeno, benché i principi di sussidiarietà e cooperazione abbiano avuto – nelle scelte normative espresse effettuate dal legislatore costituzionale – un ruolo circoscritto, si è sostenuto che la combinazione fra i due canoni costituzionali rappresenti, invece, il perno attorno al quale ruota l'intero sistema, nella sua evoluzione in via di prassi, quanto meno negli anni subito successivi all'entrata in vigore della novella (Bifulco 2006).

È noto che nello studio del concreto funzionamento degli istituti costituzionali grande spazio assumono la prassi politico-istituzionale, l'attuazione primaria in via legislativa e l'interpretazione della Corte costituzionale. Sotto questo aspetto, entrando già nel vivo del tema che fa oggetto principale di questo contributo, va notato che – non a caso – l'evoluzione normativa in materia di sicurezza integrata e sicurezza urbana filtra proprio l'endiadi sussidiarietà-cooperazione che connota, del resto, l'evoluzione dei contemporanei ordinamenti multi-livello nel senso della flessibilizzazione dei criteri decisori e della progressiva integrazione fra *government tiers*.

Anzi, uno dei pochissimi riferimenti espressi alla cooperazione contenuti nella legge di revisione del 2001 è rinvenibile nel comma 3 del novellato art. 118 Cost. che facoltizza la legge statale a prevedere strumenti



di coordinamento e cooperazione multi–livello (fra l’altro) proprio in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza (art. 117, comma 2, lett. b) e h), Cost.).

Il revisore costituzionale, dunque, faceva acquiescenza, per questa via, dello schema tipo dei moduli della collaborazione elaborati in tandem da legislatore statale e giurisprudenza costituzionale già nel vigore del precedente Titolo V, consistente, essenzialmente, nella doverosa previsione da parte della legge dello Stato di strumenti in grado di coinvolgere le regioni e gli enti locali nell’esercizio di funzioni amministrative nei casi in cui l’inestricabile intreccio di interessi realizza, in fatto, una concorrenza di competenze statale e regionali (indipendentemente dal rigore separatista dei titoli competenziali): in queste ipotesi, realizzandosi l’*overlap* di attribuzioni, le parti devono comportarsi più che animati da «una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative», secondo «quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali» (Corte cost., sent. n. 219/1984). Poiché i moduli cooperativi flettono le regole costituzionali di riparto tendenzialmente nel verso dello Stato consentendo agli organi di questo di ingerirsi in materia di competenza (anche o solo) regionale è necessario – in funzione compensativa – che le regioni siano coinvolte per mezzo di strumenti cooperativi vieppiù intensi quanto più è profonda la lesione che viene inferta all’autonomia regionale.

La cooperazione, dunque, nel momento in cui consente la sintesi fra autonomia territoriale ed esigenze di uniformità ed unitarietà di un dato settore di intervento pubblico (Bifulco 2006), funziona a mo’ di cerniera fra i due principii – in potenza antitetici – iscritti all’art. 5 Cost.: quello di



unità e quello di autonomia. Così, calando tale teorema dal sapore generalissimo alla dinamica dell'intreccio di competenze in materia di sicurezza, la *governance* multilivello della sicurezza integrata è pensata per consentire di realizzare quella «necessaria consonanza di intenti» fra le pur distinte attribuzioni intitolate in capo ai competenti organi statali e locali (Mosca 2012, 21).

3. Sicurezza, Stato, regioni: il riparto delle funzioni legislative

Il riparto di competenze *ratione materiae* individuato dal Costituente – e confermato dal revisore del 2001 – contiene in sé dei limiti intrinseci, fra essi militando anzi tutto la difficoltà di qualificare una volta per sempre un certo settore di *policies* rientrante in uno solo dei titoli competenziali di cui all'art. 117 Cost. La forza di resistenza delle norme costituzionali sul riparto, inoltre, risente inevitabilmente dei mutamenti che nel sentire comune e nella scienza giuridica – oltreché nell'ambito del progresso tecnico-scientifico – subiscono le etichette leggibili nel testo costituzionale (Mangiameli 1992), ciò che può determinare, com'è ovvio, la creazione (o la rottura) di *liaison* fra i vari titoli competenziali, indi – se del caso – il concorso di competenze e l'esigenza di coordinamento e collaborazione.

È questo, pare, il destino occorso alla materia sicurezza che, come si è anticipato, ha subito un ampliamento significativo. La materia in commento mostra, così, di rappresentare un caso validamente esemplare di quanto poco sopra si diceva: poiché sul medesimo bene di rango costituzionale coesiste la titolarità di intervento di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica, ne discende l'esigenza – tipicamente cooperativa – che



l'esercizio delle competenze di ciascuno di questi sia coordinato, tramite il ricorso a strumenti autenticamente collaborativi di natura tipicamente pattizia (o comunque consensuale) (quali intese, accordi, protocolli concordati). Tali atti, se assai spesso privi di forza autenticamente giuridica, rappresentano, d'altro canto, lo strumento per mezzo del quale i vari soggetti del sistema multi-livello integrato e non separato fondano e gestiscono il background cooperativo entro il quale esercitare, poi, le proprie attività politico-istituzionali in modo da evitare conflitti e imprimere a ciascuna di queste attività uno spirito comune (Mosca 2012).

Venendo, più nel dettaglio, al riparto delle competenze sul tema indagato, la materia sicurezza e ordine pubblico fa apparizione nel testo costituzionale – all'art. 117, comma 2, lett. h – solo con la riforma del 2001. Prima di questa, infatti, la clausola di attribuzione della competenza legislativa generale allo Stato non richiedeva che il disposto costituzionale assicurasse espressamente alla legge statale la titolarità delle competenze in commento.

D'altro canto, però, la Corte costituzionale si era già ritrovata – a partire dalla sent. n. 77/1987 – ad interrogarsi sulla questione e, in particolare, sulla necessità di distinguere fra le politiche di sicurezza in senso stretto e quelle relative alla polizia amministrativa, individuando le prime nelle attività comunque riconosciute «alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» e le seconde, in quelle «di prevenzione o di repressione dirette a evitare danni o pregiudizi ... nello svolgimento di attività ricomprese nelle materie sulle quali si esercitano le competenze regionali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni o gli interessi tutelati in nome dell'ordine pubblico» (sent. n. 218/1988 e nello stesso anche le sentt. nn. 740/1988, 162/1990, 115/1995). La Corte, dunque, per operare la



distinzione richiesta, utilizzava un criterio interpretativo residuale, individuando – in negativo – le funzioni di polizia amministrativa in ogni attività non attinente col mantenimento dell'ordine pubblico; realizzava, quindi, un'equazione piuttosto lineare rilasciando le prime alla competenza regionale e assicurando le seconde a quella dello Stato.

Tale impostazione avrebbe orientato il legislatore nel delineare la struttura fondamentale del d.lgs. 112/1998 che, in attuazione della l. 59/1997, realizzava – anche nella materia in commento – il cd. federalismo a Costituzione invariata, provvedendo al trasferimento di funzioni dallo Stato a regioni ed enti locali. Come per altri profile, sia di natura istituzionale-procedurale che relativi al contenuto oggettivo delle etichette materiali di cui all'art. 117 Cost., la riforma Bassanini ha dunque anticipato, per quanto fosse nelle possibilità della fonte normativa ordinaria, la riforma del Titolo V, determinando il legislatore costituzionale del 2001, memore della succitata giurisprudenza, a riservare alla potestà esclusiva dello Stato la materia sicurezza e ordine pubblico. Frattanto, l'espressa esclusione operata dall'art. 117, comma 2, lett. h delle funzioni di polizia amministrativa e la non menzione delle stesse nell'elenco di materie concorrenti di cui al comma 3, determinava – come notato da certa dottrina – la loro inclusione nella potestà residuale delle regioni (Bonfiglio 2013).

Altra dottrina ha tentato una sistematizzazione dell'opera interpretativa realizzata dalla Corte costituzionale sulla materia sicurezza (Bonetti 2010). Un'impresa, questa, assai pregevole, resa non agevolissima dall'andamento ondivago – di certo non ignoto agli interpreti – della giurisprudenza costituzionale.

A voler semplificare, può dirsi che alla competenza esclusiva statale spetti la disciplina di tutte quelle funzioni – anche ove svolte dagli appa-



rati di polizia regionale e locale – rientranti nella tradizionale nozione di ordine pubblico e, quindi, volte all'assicurazione dell'ordinato vivere civile tramite la tutela di beni quali «l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (Corte cost., sent. 290/2001); alla competenza residuale delle regioni la disciplina di ogni aspetto attinente all'organizzazione amministrativa e alle funzioni della polizia locale che non coinvolga più propriamente attività di polizia di sicurezza e, marcatamente, l'attività di prevenzione di reati; alla competenza concorrente, infine, la disciplina relativa all'uso della polizia locale nella protezione civile oltreché taluni aspetti legati allo status di pubblico impiegato degli appartenenti ai detti corpi.

Si potrebbe dunque concludere che il legislatore statale rimane il sicuro *dominus* di tutte le funzioni relative a quello spazio di intervento compendiabile nella formula della sicurezza primaria, mentre quello regionale sarebbe competente in via residuale per i multiformi campi d'azione relativi alla sicurezza secondaria. La quale affermazione, se rappresenta un'adeguata approssimazione della realtà giuridica è, appunto, solo un'approssimazione semplificatoria: rispetto a questo deve tenersi conto – oltre che dei classici problemi riconnessi alla individuabilità di rigidi confini fra contenuti delle etichette materiali di cui all'art. 117 Cost. – dell'ampiezza e multidimensionalità della stessa sicurezza secondaria, che finisce per ricomprendere «in sé le tematiche emergenziali più diverse, il cui comune denominatore è rappresentato proprio dal territorio, ossia il luogo in cui prendono vita o si manifestano fenomeni che generano insicurezza nella collettività» (Musumeci 2010).



In particolare, scendendo nel vivo dell'ermeneutica giurisprudenziale *post* riforma del 2001, va anzi tutto rilevato come la Corte abbia operato in continuità con l'orientamento consolidatosi nel vigore del vecchio Titolo V confermando, in diverse pronunce, l'interpretazione restrittiva della sicurezza pubblica – e quindi dello spazio di azione della legge statale – come relativa esclusivamente all'ordine pubblico (sentt. nn. 407/2001, 6 e 164/2004, 95/2005). Interpretazione, questa, del resto rafforzata dalla tassatività delle materie riservata alla competenza esclusiva dello Stato derivante dal rovesciamento federale del riparto operato con la novella del 2001.

E tuttavia, d'altra parte, va pure notato che la Corte ha ripetutamente attenuato la rigidità del criterio restrittivo così individuato, agganciando un dato settore di disciplina normativa alla competenza esclusiva statale in materia di sicurezza in quanto avente ad oggetto attività che, pur non propriamente riconducibili alla prevenzione e repressione di condotte lesive dell'ordine pubblico, risultano, nondimeno, funzionali all'offesa di tale bene giuridico. Così, ad esempio, le sentt. nn. 408/2004 in materia di sicurezza stradale, 237/2006 in materia di gioco d'azzardo, 18/2009 in materia di trasporto aereo.

In tali pronunce, come in altre dello stesso filone, la Corte ha sottratto la disciplina normativa di cui si faceva questione al titolo competenziale – a seconda dei casi – concorrente o residuale per ricondurlo a quello esclusivo sicurezza e ordine pubblico, in ragione di una qualche connessione funzionale con quest'ultimo. La Corte, così interpretando, ha iniziato ad utilizzare un criterio ermeneutico teleologico, in luogo di quello oggettivo di ricostruzione delle materie, avviando un processo di espansione della potestà legislativa statale e di contestuale e speculare compressione di



quella regionale, dando alla materia sicurezza e ordine pubblico le vesti e le attitudini tipiche di una materia trasversale (Giupponi 2017).

Assai significativa è, in tal senso, la sent. n. 21/2010, ove il giudice delle leggi si spinge ad affermare che, invero, la titolarità d'intervento statale in materia di sicurezza «non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale». La citata pronuncia è cardinale non solo perché certifica un certo – per quanto apparentemente sfumato – *revirement* della Corte a proposito dell'ampiezza del concetto di sicurezza pubblica, ma, più ancora, poiché individua il movente legittimante l'espansione della potestà statale nella necessità dell'uniformità nazionale della disciplina, con ciò facendo della potestà di cui all'art. 117, comma 2, lett. h uno strumento tipicamente unitario, di attuazione del principio di unità/uniformità di cui all'art. 5 Cost., in guisa del tutto analoga a quanto accaduto per gli altri grandi settori materiali trasversali quali la tutela ambientale e della concorrenza.

Sicché possa dirsi che, nondimeno la tassatività delle materie di esclusiva competenza statale e la riaffermazione giurisprudenziale dell'interpretazione restrittiva della sicurezza pubblica, lo spazio d'intervento delle regioni rimanga – al di là dei profili assai qualificanti relativi al contenuto della potestà legislativa regionale in materia – piuttosto contenuto; ad ulteriore rafforzamento della qual conclusione è d'uopo aggiungere due brevi considerazioni.

La prima, attinente all'"altra" competenza esclusiva dello Stato in materia di sicurezza e ordine pubblico, vale a dire quella prescritta



dall'art. 118, comma 3, Cost. e avente ad oggetto gli strumenti del raccordo e coordinamento delle funzioni amministrative nelle richiamate materie di cui si vedrà più oltre. Ne è che la selezione e la disciplina di detti strumenti resta in capo allo spazio di discrezionalità del legislatore statale. Ciò che, per vero, non stupisce lo studioso del regionalismo cooperativo 'all'italiana', risultando, anzi, pienamente coerente con le generali modalità di funzionamento concreto del principio di leale collaborazione. Poiché la Costituzione non prevede, infatti, una disciplina generale della cooperazione Stato-regioni, né un canale istituzionale che consenta al livello regionale di partecipare alla disciplina delle fattispecie cooperative, è sempre la legge dello Stato a dover provvedere all'attuazione del canone collaborativo tramite la predisposizione legislativa di appositi moduli di coinvolgimento e collaborazione.

In secondo luogo, lungo la medesima linea della statalizzazione delle competenze – in piena coerenza con gli sviluppi della giurisprudenza in materia di criteri di raccordo della funzione legislativa – è il rischio che, anche nella materia *de qua*, prendano piede gli ormai classici strumenti elaborati nel vigore del nuovo Titolo V per assicurare allo Stato una più o meno intensa preminenza o capacità d'ingerenza sulle competenze regionali: l'attrazione sussidiaria di competenze legislative fondata su (e giustificata da) l'avocazione di quelle amministrative e, più ancora, l'applicazione del canone della prevalenza come criterio risolutore delle ipotesi di concorso di competenze. Quest'ultimo, in particolare, è – fra gli altri – lo strumento maggiormente limitativo dello spazio di autonomia regionale poiché, in caso in cui più d'uno dei titoli competenziali (in ipotesi, tutti e tre) siano abilitanti rispetto ad un medesimo settore materiale, assegna interamente al titolo ritenuto prevalente la competenza a



disciplinare la materia, tagliando completamente fuori l'applicabilità degli altri (Buoso 2008). Non solo tale criterio porta con sé la superfluità della previsione di strumenti cooperativi – che (quanto meno) intervengono sul piano logicamente successivo del raccordo delle funzioni amministrative conseguenti alla disciplina dettata con legge – ma è divenuto, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il criterio generale da applicarsi in via prioritaria, ciò che ha reso il canone cooperativo un criterio sussidiario e recessivo cui ricorrere esclusivamente nei casi di totale impossibilità di individuare un titolo competenziale prevalente.

4. Sicurezza, Stato, comuni: il raccordo delle funzioni amministrative

Come la breve analisi della questione del riparto delle competenze legislative ha mostrato, nonostante l'apertura dello spazio di autonomia normativa regionale delineata dal novellato Titolo V e la slabbratura del concetto stesso di sicurezza – ed anzi, in alcuni casi proprio in ragione di quest'ultimo – lo Stato continua a mantenere una sicura centralità nella disciplina normativa primaria in materia di sicurezza.

Una maggiore apertura verso lo spirito cooperativo è, invece, ravvisabile sul piano dell'esercizio delle funzioni amministrative nella materia *de qua*.

A ben guardare, l'idea dell'adozione di strumenti di coordinamento della attività amministrative statali e locali in materia di sicurezza non è un'invenzione del legislatore costituzionale del 2001, ma ritrova antecedenti nella prassi politico-legislativa precedente. La più attenta dottrina che si occupa del tema registra, infatti, l'avvio di una qualche forma di



«collaborazione “operativa” tra polizia locale e forze di polizia statali» già all’inizio degli anni Ottanta, in particolare mediante la predisposizione di una «collaborazione “strutturale”» realizzata «attraverso l’integrazione del Comitato provinciale per l’ordine pubblico e la sicurezza con i rappresentanti degli enti locali (artt. 15 e 20 della legge 121 del 1981)» (Bonfiglio 2011). Si trattava, invero, di una collaborazione solo eventuale, subordinata all’invito formulato dal prefetto ai rappresentanti locali se del caso interessati agli argomenti iscritti all’agenda della seduta a prendervi parte. Ma, come assai di sovente accade nel campo delle relazioni multi-livello, l’eventualità di quegli inviti è divenuta – in via di prassi – stabilità, determinando, infine, il legislatore ad intervenire con legge sulla struttura del comitato in parola, introducendovi – come membri *pleno jure* – il sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia ferma restando la partecipazione eventuale dei sindaci dei comuni interessati.

Parallelamente, negli anni Novanta, e dunque in prossimità con la riforma d’inizio millennio, la prassi comincia a conoscere lo sviluppo e la diffusione di moduli cooperativi non più solo di natura organica (come il citato comitato), ma anche per atti. A titolo esemplificativo la dottrina fa riferimento, fra l’altro, al dpcm 12 settembre 2000 che prevedeva la possibilità di stipulare protocolli ed intese finalizzati alla collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali e tesi «al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all’educazione alla convivenza nel rispetto della legalità» (Giupponi 2010, 9).



Prima ancora che la riforma in senso tendenzialmente paritario dell'assetto multi-livello della Repubblica entrasse in vigore, il legislatore provava a costruire un background autenticamente cooperativo per le relazioni inter-governative in materia di sicurezza, chiamando i vari livelli territoriali di governo ad adottare atti consensuali e pattizi allo scopo di concordare le linee d'azione e coordinare le rispettive, pur sempre distinte, funzioni.

Da notarsi, inoltre, il riferimento alla dimensione territoriale-localistica delle *policies* in materia di sicurezza, incontrovertibile segnale di un'apertura, da parte del legislatore, del concetto di sicurezza verso l'ampia categoria della sicurezza urbana che, come detto, avrebbe fatto il suo ingresso nell'ordinamento solo più tardi.

Fatta la riforma costituzionale, pur mancando una legge che desse generale attuazione al disposto di cui all'art. 118, comma 3, Cost., il legislatore ha continuato a lavorare sulle ipotesi di coordinamento collaborativo delle funzioni dei vari ordini di governo in materia di sicurezza da realizzarsi mediante moduli tipicamente consensuali. In tal senso va senza dubbio citato il noto comma 439, art. 1, della legge finanziaria per l'anno 2007 (l. 296/2006) che metteva in facoltà il ministro dell'interno e, su sua delega, i prefetti a «stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali», volte alla «realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini». È su tale base legale che il ministero dell'interno e l'Anci stipulavano, il 20 marzo 2007, un Patto per la sicurezza – accordo quadro di riferimento sulla base del quale sono stati poi stipulati svariati specifici patti fra le singole autorità locali



nonché con quelle regionali (Bonfiglio 2011) – finalizzato, essenzialmente, ad assicurare un approccio integrato e, dunque, un coordinamento fra vari livelli istituzionali coinvolti.

Il Patto prevedeva, come possibile oggetto degli accordi, iniziative di “prevenzione sociale” mirate alla «riqualificazione del tessuto urbano, al recupero del degrado ambientale e delle situazioni di disagio sociale, che contribuiscano ad elevare i livelli di sicurezza e vivibilità urbana». Obiettivi, questi, da realizzarsi anche tramite pratiche di «integrazione tra i corpi di Polizia e il personale delle Polizie locali e municipali, attraverso iniziative comuni di formazione, istituzione di “pattuglie miste” per il controllo delle strade, l’interoperabilità tra le Sale Operative e la collaborazione dei rispettivi Sistemi informativi».

È corretta l’opinione di chi ha visto nella diffusione dei detti strumenti consensuali un atteggiamento degli operatori politici particolarmente sensibile (se non accondiscendente) verso il (più o meno fondato) bisogno di sicurezza emergente nell’opinione pubblica, flettendo gli interventi securitari in quell’ottica tipica della sicurezza urbana (Migliosi 2017).

È in tendenziale continuità con tale cultura della sicurezza localizzata che si muove il più recente decreto c.d. Minniti (d.l. 14/2017), prima vera attuazione legislativa del comma 3 dell’art. 118 Cost. (Giupponi 2010), recante modifiche a svariate discipline settoriali (fra l’altro, TULPS, TUEL, codice antimafia) e specialmente dedicato alla definizione normativa della *governance* multi-livello della sicurezza urbana.

Tale provvedimento merita peculiare attenzione nell’economia del discorso che si sta svolgendo poiché può dirsi che, con esso, il legislatore abbia definitivamente inquadrato il sistema della sicurezza integrata nel



contesto istituzionale delle relazioni multi-livello, incardinato – dal canto suo – sull’endiadi cooperazione-sussidiarietà.

L’ancoraggio al primo profilo – quello cooperativo – è attestata dalla ratifica e dal rafforzamento dello strumento consensuale pattizio ai fini del coordinamento (quasi) paritario delle funzioni in materia di sicurezza. L’art. 5 del citato decreto, infatti, disciplina i “patti per l’attuazione della sicurezza urbana”, da stipularsi fra sindaco e prefetto sulla base di linee guida del ministro dell’interno, adottate, a loro volta, in forza di un accordo sancito in Conferenza Unificata. La definizione dei confini di massima entro cui può svolgersi la discrezionale autonomia negoziale dei soggetti intitolati a stipulare i patti spetta, dunque, al ministro dell’interno, vertice dell’amministrazione statale competente in materia di sicurezza, all’evidente scopo di assicurare esigenze di uniformità sull’intero territorio nazionale. Tale funzione uniformante prevista in capo all’organo statale è, peraltro, affievolita dall’intervento – oltretutto non in veste meramente consultiva – dell’organo principe della collaborazione multi-livello: la Conferenza Unificata. Una scelta, questa, che pare pienamente conforme a talune (neanche troppo) recenti tendenze del regionalismo cooperativo che vedono le esigenze unitarie, legate ad una irrinunciabile logica di uniformità, non necessariamente perseguite dal livello statale di governo, ma concordate in apposite sedi di dialogo inter-governativo con i livelli territoriali (Mangiameli 2008).

Inoltre, il ministro dell’interno, proprio in ragione della funzione appena commentata non è più il soggetto titolare del potere di stipula del patto, ma assume un assai diverso «ruolo di motore, coordinatore ed ottimizzatore degli interventi da approntarsi nella materia di che trattasti» (Migliosi 2017, 31-2). Il decreto valorizza, infatti, l’appendice periferica



dell'amministrazione statale degli interni, individuando nel prefetto la 'controparte' del sindaco nella conclusione dei patti in commento.

Tale ultima considerazione consente di cogliere anche il secondo dei profili richiamati – quello sussidiario –, attinente all'avvicinamento al cittadino del momento decisorio in merito alla tutela del bene sicurezza, tanto dal punto di vista oggettivo–contenutistico quanto da quello soggettivo. Quanto al primo, il d.l. 14/2017, nel delimitare i possibili contenuti dei patti sulla sicurezza urbana, indica «interventi e servizi di prossimità, in particolare a vantaggio delle zone maggiormente interessate da fenomeni di degrado» (art. 5); quanto al secondo, poi, oltre a rafforzare il peso dell'autorità statale periferica di sicurezza in luogo di quella centrale, rafforza i poteri del sindaco.

In particolare, il decreto in commento, per un verso, modifica l'art. 54 TUEL, meglio definendo gli ambiti di intervento del sindaco nella sua veste di Ufficiale del Governo e, quindi, in quegli aspetti della sicurezza che rientrano nella competenza statale sicurezza e ordine pubblico di cui all'art. 117, comma 2, lett. h, Cost.; per altro – e soprattutto – amplia le possibilità di ordinanza del primo cittadino negli aspetti ulteriori della sicurezza urbana in cui il sindaco agisce in veste di vertice politico dell'amministrazione locale, svincolato da rapporti di natura gerarchica dal prefetto e dal ministro dell'interno (Giupponi 2010).

Col provvedimento in parola, dunque, il legislatore ha ulteriormente valorizzato la sussidiarietà verticale in senso stretto, consistente nel *favor* espresso dall'ordinamento nei confronti dell'assunzione della decisione da parte dell'ente territoriale più prossimo alla collettività, in quanto meglio predisposto dei livelli di governo più 'alti' a cogliere criticità, esigenze e domanda di decisione politica proveniente dalla stessa e, ad



un tempo, più direttamente controllabile – ed in conseguenza sanzionabile – dalla frazione territoriale di elettorato di riferimento.

In secondo luogo, rafforzando la centralità del sindaco, ne risulta valorizzata anche la differenziazione *ratione territorii* delle politiche di sicurezza urbana, modulabili in ragione delle peculiarità del comune di riferimento. Differenziazione che, consacrata all'art. 118 Cost., è – in fondo – una declinazione dello stesso principio sussidiario.

Infine, il processo di localizzazione delle politiche di sicurezza urbana determina – a mo' di effetto secondario – una qualche apertura verso forme di partecipazione diretta dei cittadini, rispetto al che basti rilevare che l'art. 6 del d.l. n. 14/2017, nell'istituire i comitati metropolitani per la sicurezza prevedono, oltre alla presenza necessaria – sulla falsa riga dei già detti comitati di cui all'art. 20, l. n. 121/1981 – del prefetto e del sindaco metropolitano, la possibilità che siano «invitati a partecipare alle riunioni del comitato metropolitano soggetti pubblici o privati dell'ambito territoriale interessato». Così, nel perseguimento e nella cura del bene giuridico sicurezza, il principio sussidiario sembra essere posto nelle condizioni di operare non solo nel suo senso verticale – e cioè nei rapporti fra enti territoriali – ma anche, se pur più marginalmente, in quello orizzontale, lungo, cioè, la dialettica pubblico–privato.

5. Conclusioni. Tra governance, government e diritti fondamentali

L'analisi effettuata nei precedenti paragrafi consente, in conclusione, l'emersione di taluni dati che si possono, ora, consapevolmente portare a sintesi.



L'evoluzione della concezione normativa di sicurezza, rivela – com'è emerso – il solito atteggiarsi di un'etichetta materiale come subordinata alle evoluzioni subite dal concetto che fa oggetto della materia stessa, riflettendo, pertanto, le inevitabili influenze su di un testo giuridico costituzionale da parte di elementi metagiuridici. Così, l'idea normativa di sicurezza non è più confinata entro gli «aspetti operativi e di controllo del territorio in senso stretto, ma si estende fino alla previsione di forme di coordinamento nell'ambito di iniziative volte a migliorare complessivamente la qualità della vita nei centri urbani, attivando anche misure di prevenzione sociale, iniziative di riqualificazione del tessuto urbano, nonché strumenti di recupero del degrado sociale e urbano» (Giupponi 2010, 10).

Se la tutela della sicurezza muta e coinvolge anche aspetti legati alla prevenzione sociale, e se fra gli elementi considerati dall'ordinamento come portatori di insicurezza militano, accanto ai «tradizionali profili di sicurezza e ordine pubblico», altri «relativamente nuovi ... estetici ... e emozional-soggettivi» (Ruga Riva 2017), è chiaro che nel complessivo processo di attivazione delle istituzioni per la tutela della sicurezza assumono un rilievo primario soggetti che sono privi delle competenze di prevenzione e repressione penali tipiche dello Stato: di qui, ad esempio, la valorizzazione della *liaison* istituzionale fra sindaco e prefetto, in grado di consentire al secondo – istanza periferica del Governo – di conoscere al meglio le problematiche legate alla specificità del territorio.

La diffusione di strumenti di tipo pattizio volti al coordinamento multi-livello delle politiche securitarie segnala, da un lato, una concezione meno statica dell'implementazione delle *policies* legate al tema di cui si tratta e, dall'altro, una maggiore armonia con lo spirito di cui la



novella costituzionale del 2001 era foriera, vale a dire il perseguimento coordinato e collaborativo di valori di rango costituzionale da parte di tutti gli enti che, a mente dell'art. 114 Cost., costituiscono la Repubblica, ciascuno pur sempre nell'ambito del proprio titolo costituzionale di intervento normativo ed amministrativo.

Anche in materia di sicurezza, pertanto, il sistema della cooperazione multi-livello mostra i suoi caratteri tipici sintetizzabili nell'assenza di una sede costituzionale in cui realizzare la contrattazione delle competenze legislative (statali e regionali) – sia essa nella forma di una più o meno intensa territorializzazione della camera alta sia in quella della costituzionalizzazione degli organi di cooperazione inter-governativa esistenti e nel ricorso a strumenti tipicamente pattizi sul piano delle funzioni amministrative, disciplinati per legge ma rimessi alla attitudine (e, prima ancora, alla volontà) negoziale delle parti territoriali. Sotto quest'ultimo aspetto, in particolare, il sistema della sicurezza integrata coglie senza dubbio le due intuizioni del revisore costituzionale: la leale collaborazione e la sussidiarietà.

Oltre al profilo della cooperazione è, di fatti, ancora conforme allo spirito del nuovo Titolo V lo sforzo legislativo circa la valorizzazione dei fattori di peculiarità territoriale, visibile, ad esempio, nel rafforzamento dei poteri d'ordinanza del sindaco operato dal d.l. c.d. Minniti. Il novelato art. 118 Cost. indica, infatti, un nuovo modello di esercizio delle funzioni amministrative, in cui le esigenze di esercizio unitario rappresentate – a seconda della dimensione dell'interesse coinvolto – dallo Stato e dalla regione si confrontano con quelle legate alla specificità territoriale e istituzionale, *scilicet*: all'adeguatezza e alla differenziazione; un



confronto, questo, che apre il piano del riparto di competenze ad una certa negoziabilità.

Di positivo se ne trae, senza dubbio, che l'assetto integrato dei poteri multi-livello è globalmente meglio predisposto alla reazione alle esigenze che nel momento di specie emergono nella società. D'altro canto, però, una disciplina normativa che rimette alle valutazioni degli organi territoriali la gestione di un settore di politiche pubbliche sensibilissime qual è quello della sicurezza urbana, se, per un verso, mette nelle disponibilità di tali organi uno strumentario giuridico in grado di conoscere, riconoscere, e trattare le problematiche legate alla sicurezza in ragione della loro effettiva dimensione territoriale e, conseguentemente, delle specificità con cui queste si declinano caso per caso, città per città, quartiere per quartiere, è, per altro, certamente fondato il dubbio che possa derivarne un trattamento eccessivamente differenziato *ratione territorii*, in grado di creare qualche frattura nel piano della uniformità territoriale della tutela dei diritti. Tanto più ove si consideri l'avvenuta estensione della nozione di sicurezza sino a ricomprendere attività di prevenzione coinvolgenti non solo contesti di criminalità territorialmente collocabili e definibili sul piano urbano ma anche situazioni di disagio ed insicurezza sociale in ipotesi trattate con pratiche di marginalizzazione in funzione del decoro urbano, sull'altare del quale, dunque, diviene possibile sacrificare beni di elevatissimo rango costituzionale, primo su tutti il diritto costituzionale di circolazione.

Si tratta, del resto, di un rischio già a suo tempo segnalato da Pajno e Antonelli a proposito dei poteri sindacali d'ordinanza previsti, nella loro versione originaria, dal Tuel 2000. In particolare gli autori evidenziano: «il rischio è che in tal modo si favorisca l'affermazione di un sistema di



sicurezza che, alla fine, contribuirà a generare, anziché coesione, frammentazione sociale; ... senza solidarietà e coesione sociale nessuna libertà è sicura» (2000, 176).

La qual considerazione consente di spingere la riflessione su un piano più ampio. L'adozione di un piano di sicurezza integrata rappresenta la proiezione sullo specifico settore delle politiche di sicurezza della più generale tendenza cui sono sottoposti gli ordinamenti costituzionali della famiglia di tradizione liberale – a ciò fortemente sospinti da fenomeni macroscopici come la globalizzazione ed il processo di integrazione europea – di progressiva sostituzione dell'assetto del *gouvernement* con quello della *governance*, connotato dall'immagine reticolare dei rapporti, dall'ammorbidente delle tecniche di governo, dall'ampio ricorso a strumenti di *soft law* tesi alla contrattabilità delle competenze e dell'esercizio delle stesse. Il rischio, qui, è che, in tale processo di generalizzata liquefazione, si perdano di vista taluni «aspetti di natura politica e costituzionale che appaiono non accessori bensì fondanti della civiltà occidentale», quali la separazione dei poteri e la loro derivazione democratica, la rigidità della Costituzione, la uniforme tutela e fruizione dei diritti da parte dei cittadini (Battistelli 2013, 386).



Bibliografia

Agosta, S. (2008), *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Milano: Giuffrè.

Antonelli, V. (2010), *L'esperienza dei "patti per la sicurezza" nel triennio 2007–2009*, in A. Pajno (cur.), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 133-168.

Anzon, A. (2002), *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile sul sito http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/150.pdf.

Battistelli, F. (2013), *La sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica?*, in A. Torre (cur.), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 369-386.

Bauman, Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Bologna: il Mulino.

Bauman, Z. (2009), *Paura liquida*, Roma-Bari: Laterza.

Belletti, M. (2010), *La sicurezza urbana tra fonti statali e fonti regionali*, in T.F. Giupponi (cur.), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna: Bononia University Press, pp. 73-86.

Bifulco, R. (2003), *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, in T. Groppi, M. Olivetti (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino: Giappichelli, p. 265 ss.

Bifulco, R. (2006), *Art. 5*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (curr.), *Commentario alla Costituzione*, Torino: Utet.

Bonetti, P. (2007), *La giurisprudenza costituzionale sulla materia 'sicurezza' conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale* (Nota a sentenza Corte costituzionale, 222/2006), in *Le Regioni*, 1, pp. 124-131.



Saggi

Bonetti, P. (2010), *L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni in Forum di Quaderni costituzionali*, poi in *Le Regioni*, 2011, 4, pp. 705-715.

Bonfiglio, S. (2011), *Sicurezza integrata e sicurezza partecipata*, in *Democrazia e sicurezza*, 1.

Bonfiglio, S. (2013), *La dimensione della sicurezza tra lo Stato e le autonomie territoriali in Italia e nella prospettiva comparata*, in A. Torre (cur.), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 387-403.

Buoso, E. (2008), *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 1, pp. 61 ss.

Caretti, P. (2011), *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Le Regioni*, 2-3, pp. 569 ss.

Carpani, G. (2006), *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna: il Mulino.

Di Raimondo, M. (2010), *Ordine pubblico e sicurezza pubblica. Profili ricostruttivi e applicativi*, Torino: Giappichelli.

Giupponi, T.F. (2010), *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della "sicurezza" (nota a Corte cost., sentenza 21/2010)*, in *Le Regioni*, 5, pp. 1118-1125.

Giupponi, T.F. (2017), *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, pp. 5-29

Gratterer, A. (2004), *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli, F. Rigano (cur.), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino: Giappichelli, pp. 416 ss.

Mangiameli, S. (1992), *Le materie di competenza regionale*, Milano: Giuffrè.



Mangiameli, S. (2008), *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma: Aracne.

Migliosi, M. (2017), *La sicurezza integrata: il modello dei nuovi patti per la sicurezza. Governance, prospettive e possibili criticità*, Roma: Presidenza del Consiglio dei ministri, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, <http://culturaprofessionale.interno.gov.it/FILES/docs/1260/TESTO%20INTEGRATE%20Migliosi.pdf>.

Mosca, C. (2012), *La sicurezza come diritto di libertà. Teoria generale delle politiche della sicurezza*, Padova: Cedam.

Musumeci, A. (2010), *Sicurezza e ordinamento regionale: un'analisi comparata della legislazione regionale*, in A. Pajno (cur.), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 111-132.

Pajno, A., V. Antonelli (2010), *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. Pajno (cur.), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli, pp. 169–222

Paolozzi, F. (2011), *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza pubblica*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, pp. 887-912.

Ruga Riva, C. (2017), *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3, pp. 272-278.

Ruga Riva, C., R. Cornelli, A. Squazzoni, P. Rondini, B. Biscotti (2017), *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore, il Prefetto)*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4, pp. 224-250.



Abstract

Urban Security in the Co-operative Model of the Inter-governmental Relations. Pros and Cons in a Flexible System of Powers

The article analyses the urban security from the point of view of the multi-level territorial system based on the integration and the cooperation among the different government tiers.

The analysis is divided in two parts: the first dealing with the separation of the legislative powers between State and regions; the second one regarding the relations between State and local government bodies in the implementation of the administrative functions.

In both cases, it is clear the extension of the legal conception of security.

Security does not mean only prevention and repression of crime, as in the past. Nowadays, indeed, it means also social promotion of legality and coping with urban decay. Therefore, security take on a new territorial dimension: it involves not only the classical police functions, traditionally reserved to the State, but also policies belonging to regions and the municipalities.

The results are an overlap among national, regional and local interests regarding the same subject and a further overlap in the constitutional powers of the government tiers are remarkable. The following need of a preventive coordination, in order to avoid conflicts and disputes, is evident.

Both the expansion of the legal meaning of security and the flexibilisation of the constitutional competences are two aspects of the broader



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno VIII, n. 3, 2018
data di pubblicazione: 25 giugno 2019

Saggi

phenomenon of the liquid society, which might determine serious risks for the rigidity of the Constitution and the equal guarantee of the fundamental rights.

Keywords: Urban security, Co-operation, Inter-governmental relations, Multi-level governance.