



ANNO II, N. 1, 2012



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review

Direttore responsabile: Salvatore Bonfiglio

Redazione: c/o il Laboratorio Multimediale e di Comparazione Giuridica - via G. Chiabrera, 199 - 00145 Roma - Università degli Studi "Roma Tre".

Rivista iscritta presso il Tribunale di Roma, n. 373/2011 del 5 dicembre 2011.

ISSN: 2239-804X

Scientific Board

Domenico Amirante (Seconda Università degli Studi di Napoli); Fabrizio Battistelli (Università degli Studi di Roma "La Sapienza"); Paolo Benvenuti (Università degli Studi "Roma Tre"); Salvatore Bonfiglio (Università degli Studi "Roma Tre"); Roberto Borrello (Università degli Studi di Siena); Gerardo Cautilli (Direzione Centrale degli Istituti di Istruzione - Ministero dell'Interno); Francesco Clementi (Università degli Studi di Perugia); Rosario Garcia Mahamut (Universitat Jaume I - Castellón); Hermann Groß (Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung); Andrew Hoskins (University of Glasgow); Martin Innes (Cardiff University); Luis Jimena Quesada (Universidad de Valencia); Luis Maria Lopez Guerra (juge de la Cour Européenne des Droits de l'Homme-Strasbourg); Stelio Mangiameli (Direttore dell'ISSIRFA-CNR); Maria Luisa Maniscalco (Università degli Studi "Roma Tre"); Kostas Mavrias (Università degli Studi di Atene); Lina Panella (Università degli Studi di Messina); Otto Pfersmann (Université Paris-Sorbonne); Artemi Rallo Lombarte (Universitat Jaume I – Castellón); Angelo Rinella (LUMSA); Cheryl Saunders (Melbourne Law School); Roberto Sgalla (Scuola Superiore di Polizia-Direttore); Giovanna Spagnuolo (Isfol-Italy); Alessandro Torre (Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"); Matthew C. Waxman (Columbia Law School).

Editorial staff

Coordinators of sections: Mario Carta (Note); Valentina Fiorillo e Massimo Rubechi (Osservatorio sulla normativa); Giulia Aravantinou Leonidi, Caterina Bova e Pamela Martino (Osservatorio sulla giurisprudenza); Valerio Sarcone e Francesco Soluri (Osservatorio degli operatori della sicurezza); Filippo Bertolami, Laura Giobbi e Valeria Rosato (Focus); Mariaflavia Casatelli e Cristina Gazzetta (Recensioni)

Assistant Editors: Lisa Mannello, Diana Tasini



INDICE

Editoriale

Financial Crisis and Europe's Paradigm Shift
di John M. Nomikos

Saggi

The Conceptual and Institutional Architecture of Neighbourhood Policing in England and Wales
di Martin Innes

Dal terrorismo 'solido-moderno' alla violenza 'liquida'
di Maria Luisa Maniscalco

I poteri dei sindaci in materia di sicurezza urbana ed il nuovo orientamento della Corte costituzionale sul principio di legalità
di Giovanna Iacovone

Osservatori

Respingimento collettivo degli immigrati: la parola alla Corte europea dei diritti dell'uomo
di Caterina Bova

La cooperazione orizzontale e verticale in tema di sicurezza. Rassegna sui Patti locali a cinque anni dal loro avvio
di Federica Fabrizzi

Il pacchetto di proposte della Commissione europea per la modifica del sistema Schengen
di Valentina Fiorillo

Guerra civile in Siria nei mass-media tedeschi
di Massimo Bellisario



Guerra civile in Siria nei mass-media inglesi e francesi
di Alessia D'Annibale

Recensioni

B. Frattasi, M. Ricci, S. Santangelo, cur., Costruire la sicurezza della città. Società, istituzioni, competenze, Roma, Carocci, 2011
di Riccardo Trovato



EDITORIALE



anno II, n. 1, 2012

Editoriale

FINANCIAL CRISIS AND EUROPE'S PARADIGM SHIFT

John M. Nomikos

In [a recent article](#), former Spanish foreign minister Ana Palacio pointed out that Europe, in deciding to move toward a common currency back in the late 1980s, made its “greatest miscalculation [in that it accepted] the assumption of stability while on the verge of a systemic transformation impregnated with volatility.”

Palacio's words may sound obvious today with the help of hindsight, especially since the European Union is reeling from the impact of the sovereign debt crisis and the persistent confusion over what to do to correct the mess. And correctly Palacio suggests that what Europe needs is a new **political paradigm** that will allow it to rise to the requirements of a fast changing world order.

This is the greatest challenge that the nominally “united” Europe has come across since its inception. In the recent past, European leaders appeared to assume that enlargement by itself would somehow automatically trigger processes for the “deepening” of European political integration. But, just like in the case of adopting the euro, Europeans again made the incorrect assumptions of a universe operating according to wishful thinking and not according to the laws of Nature.



As the handling of the Greek disaster has more than amply demonstrated, the EU is beset by deep fissures emerging, hardly unexpectedly, from the individual political traditions and concerns of its members, not to mention each member's own "national character."

Germany's glaring monomania with austerity and "clean budgets," for example, is not difficult to trace back to the interwar years and the tenets of a special type of German "discipline." In contrast, the "happy go lucky" European South appears "unstable," at least in German-northern eyes, because of the assumed "lighter" sense of duty down south and the assumption that too much sunshine makes those southerners to take too many siestas.

Those who early on highlighted the difficulties of making a political whole out of nations with long individual histories and also separated by two world wars appear a lot wiser today than when European elites dismissed them as "doomsday" proponents. If anything, history has defeated time and again the "optimists" who tend to ignore what they usually call "simplistic interpretations" because they do not dovetail with the rosy assumptions of the moment. But assumptions cannot avoid the test of practice and, when all the chips are down, they often turn out to be mistaken.

Europe's paradigm shift will require, therefore, a painful re-interpretation of the "values" and "principles" that supposedly drive the EU. Time though is of essence. At first reading, this re-interpretation appears rather difficult to reach given the exceedingly lengthy processes of consultation that underpin the entire EU operation. Furthermore, any attempt to introduce a



anno II, n. 1, 2012

Editoriale

stronger **political element** in these consultations will inevitably trigger the type of divisions Europe is unfortunately well aware of from its own past history.

At the end of the day though, this paradigm shift is the **only** credible means of effecting the eventual re-positioning of Europe in the developing international power scheme. Without it, the European “union” will continue to trail both established and emerging world powers en route to its inevitable sidelining as a largely irrelevant group of squabbling “member states.”



SAGGI



THE CONCEPTUAL AND INSTITUTIONAL ARCHITECTURE OF NEIGHBOURHOOD POLICING IN ENGLAND AND WALES

Martin Innes

This paper examines the social organisation of Neighbourhood Policing (NP) in England and Wales. Neighbourhood Policing is the name given to the mode of delivery for local policing across all police forces in England and Wales. Following a national implementation plan commenced in 2005, by 2008 every neighbourhood in England and Wales had been assigned their own dedicated Neighbourhood Policing Team. These officers were to be the public's first point of contact for local policing issues. Whilst there are quite legitimate debates to be had about the validity of how the size, shape and make-up of neighbourhoods were defined, and the different resourcing models that have been applied across the country. The establishment of the NP program represented a significant investment in local policing by any measure.

NP can, in this sense, be understood as a particular formation of the family of strategies that are collectively labelled as Community Policing. As with the other prominent formulations of Community Policing (such as problem-oriented policing or broken-windows policing), NP possesses its own distinctive concepts and configurations. So whilst in its DNA the NP approach shares much with its conceptual cousins, it also maintains distinctive elements that imbue it with a unique identity and disposition.

In order to illuminate these unique aspects, the discussion focuses upon three particular areas of interest:

- The conceptual ideas and frameworks that inform and influence the approach adopted;
- The key processes and systems that are used to deliver NP services;



- The history and trajectory of development via which these ideas, processes and systems came to be implemented.

For ease of understanding, the paper commences by examining the history of NP, how it came into being and why. It then explores some of the key processes and systems engaged in service delivery, as well as detailing the variations in policing practices that have been introduced in order to 'tune' delivery to local situational requirements. Following on from this, the paper will establish some of the concepts and ideas that help to imbue NP with a distinctive identity when compared with other formations of community policing. The conclusion will attend to issues of how NP can and should be reconfigured in an age of austerity and some of the challenges and opportunities that the current situation affords.

1. A short history of neighbourhood policing

Although it has now become an orthodoxy of policing liberal-democratic polities, it is important to note that community policing was originally proposed as a radical alternative to what Mark Moore (1992) dubs the 'professional policing model' that had been popularized in the 1960s. In reaction to the rapid adoption of 'fire brigade' policing, the original proponents of community policing such as John Alderson, saw it as a way of reconnecting individual officers with the public at a time when, thanks to the telephone and panda car, such relationships were becoming increasingly distant.

There is now a well developed critique of these original formulations of community policing centering upon a belief that whilst the reforms may have been motivated by good intentions, they lacked sufficient detail in terms of programming and too often failed to acquire traction upon local troubles. In effect, the emphasis upon foot patrol, discretion and communitarian values as a basis for a policing model, was held to be insufficiently robust and disciplined to effectively 'grip' complex social problems. It was widely articulated that community policing functioned better as 'rhetoric' than in reality (Weatheritt, 1988). Thus, although dominating debate and discussion throughout the 1980s, by the 1990s attention,



certainly in the UK, was focused upon the doctrine of intelligence-led policing. Where community policing focused upon solving local problems, advocates of the intelligence-led model were far more inclined to use generic standard operating procedures to concentrate effort on volume and serious crime. By the mid-1990s community policing was politically out of favour.

1.1 The National Reassurance Policing Programme

The revival of community policing's fortunes in the UK during the mid 2000s is principally attributable to the National Reassurance Policing Programme (NRPP) that ran between 2003-05 in 16 trial sites in England. The programme acquired its name from the attempt to respond directly to what was dubbed 'the reassurance gap' by some senior police officers. The reassurance gap reflected how, despite year on year reductions in national recorded crime rates since 1995, the British Crime Survey was suggesting that more subjective indicators (such as perceptions of crime and public confidence) were not tracking the falls in victimisation. The policing model designed to respond to this issue introduced several key innovations:

- An explicit recognition that subjective perceptions of crime and disorder were of equal importance as actual crime rates in terms of influencing neighbourhood security;
- Influenced by Skogan's (2007) work on the Chicago Alternative Policing Strategy, it sought a more structured and systematic approach to delivering local policing than previous iterations of community policing had accomplished;
- Blending a community policing type focus with the disciplines of being 'intelligence-led' through the harnessing of the concept of 'community intelligence'.

In terms of its key processes and systems the NRPP model was constructed around three key components:

- Visible, accessible, familiar and effective policing. In effect, recognising that citizens attribute significant public value to local police presence;
- Using the signal crimes perspective to identify which issues and problems cause disproportionate social harm to local communities and targeting these



for interventions. In effect, this shifted police from working on those issues they deemed important to a focus upon publicly defined concerns;

- Co-producing solutions with multi-agency partners and more directly with the public. A critical theoretical issue was finding ways to get police to work with other social actors to produce, wherever possible, locally sustainable solutions. In practice it transpired that police were better at working with other institutions than with the rather more fluid and amorphous communities.

Importantly, over a twelve month period the 16 trial sites were monitored by the Home Office using a quasi-experimental research design to test the outcomes of this approach (see Tuffin et al., 2006). Based upon the research evidence collected the Home Office researchers concluded that when comparing the trial sites with their matched controls, those where police had successfully implemented the approach were seeing better performance across a range of indicators as listed in the table below.

Indicator	% Difference Between Trial and Control Sites
Confidence in police	+12
Self-reported victimisation	-5
Perceptions of crime	-11
Fear of crime	+4
Know local police	+10

Table1: NRPP Summary Results

Across the 16 sites the overall profile of results was mixed in that some sites performed better than others and the results were not uniformly positive. However, the important point is that there appeared to be some form of correlation between the outcomes achieved and the quality of implementation. Those sites that followed the somewhat prescriptive model that had been designed, performed better than those that were less attentive to implementing the processes and systems. Of salience to this discussion is the fact that some of the best results were achieved in some of the more deprived and high crime areas. In line with Skogan's (2007) findings in Chicago



and contra an oft voiced criticism of Community Policing (that it only really works in relatively stable neighbourhood settings), the NRPP found that the policing processes enacted delivered benefits in the areas of greatest need.

As will be discussed shortly, the NRPP devised many of the key practices subsequently adopted by the national roll-out of NP. Most significant of all was finding an effective role for Police Community Support Officers (PCSOs). PCSOs are uniformed police staff, who do not have full police powers. What the NRPP established is that by providing a visible uniformed presence in neighbourhoods, focused upon engaging with local people to find out about their concerns, PCSOs can make an important contribution to overall feelings of community safety and well-being.

1.2 Neighbourhood Policing

The key processes and systems now associated with NP were devised and trialed under the auspices of the NRPP. Indeed, the political decision to invest in NP as a national programme was informed by the robustness and strength of the evidence generated by the reassurance trial. From about 2005, it became clear that the government was keen to see the adoption of NP across the country and so forces began reconfiguring their service provision accordingly. By 2008 all areas of the country could claim to be providing dedicated NP.

Of course, the exact nature of the provision differed. In London for example, The Metropolitan Police Service received significant levels of new funding from the Mayor for London's office enabling them to establish 'Safer Neighbourhood's Teams' in every ward across the capital using a '1,2,3 formula'. That is, each ward was staffed by a dedicated team comprising 1 police sergeant, 2 police constables and 3 PCSOs. In other parts of the country that did not see similar levels of increased investment, a more flexible form of provision was established. For example, in Cardiff, a city comprising 29 electoral wards and 350,000 residents, groups of wards have been put together in 6 'administrative neighbourhoods', each of which has a team of police assigned to it. The adoption of these different arrangements reflects



one of the key tensions in respect of NP that continues to this day and that is whether it should be based upon 'universal provision', or resources steered to areas of greater need or harm.

Given the limitations on space, it is not possible to develop a detailed account of the work of Neighbourhood Policing Teams, but broadly speaking their activities gravitate around three main tasks:

- Providing a visible police presence through foot patrols;
- Engaging with local people to identify their key problems and concerns;
- Leading the response to anti-social behaviour and so called 'low level' crimes.

There are clear continuities with its quasi-experimental predecessor, but there are important differences also. Compared with the slightly more radical Reassurance Policing, NP was more simplistically focused upon the local delivery of policing services. Whereas the NRPP was explicit in accenting the importance of police co-producing solutions with the public, NP reduced the public's role to one of consultation. A second important difference was that in many forces the role of the signal crimes perspective in providing a systematic methodology for diagnosing those issues causing most social harm, was similarly down-played. So whereas NRPP operationalised careful and detailed engagement mechanisms to generate community intelligence about what matters most to local people across individual neighbourhoods and thus ensuring police resources are targeted to these, under the auspices of NP, this responsiveness was translated into a far more simplistic emphasis upon problem-solving local issues. Not all forces went down this route and several have continued to utilize the signal crimes method. Overall though, the process of losing such components, I would suggest, meant that at a programme level, the roll-out of NP lost a degree of 'bite'.

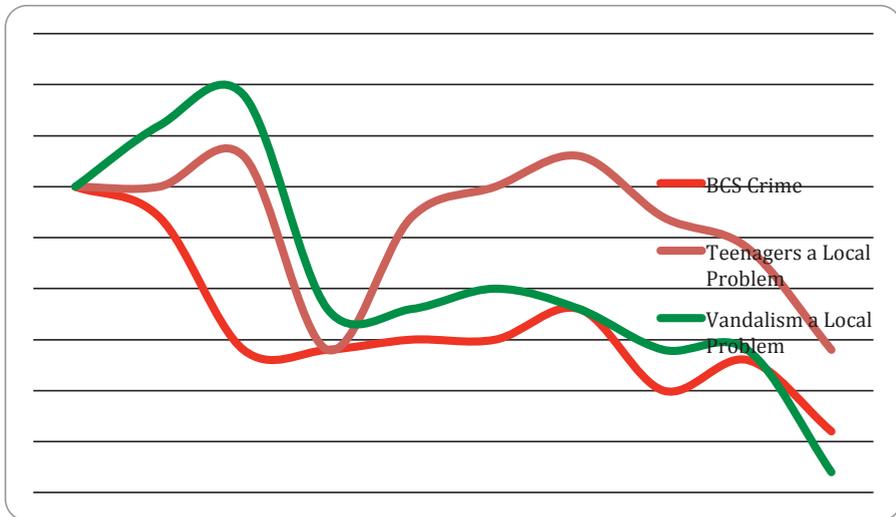
A critical question at this point is obviously, 'so what are the benefits of adopting such an approach?' Looking across the research literature evaluating previous formulations of community policing it is clear that the evidence as to its efficacy is mixed. Some approaches, in some places appear to have improved the situation, whereas on other occasions little in the way of measurable outcomes is achieved. Similarly, early attempts to conduct a robust evaluation of NP at scale were



somewhat equivocal in their results, albeit in the opinion of this author, the evaluation design selected was inappropriate.

However, if we look at broad national level indicators from the British Crime Survey, there are grounds for some optimism. Figure 1 tracks British Crime Survey data on levels of crime, and proxy measures for perceptions of social disorder and physical disorder over the past decade. It can be seen that across all three measures, from around 2005-06, where Neighbourhood Policing started to be rolled out nationally there have been sustained declines. Of course, these trends are not principally attributable to NP as they are manifestations of deeper social and economic forces, but it is clear that an ongoing uniformed presence is not antagonistic to such trajectories.

Figure 1: BCS Trends in Crime, Anti-social Behaviour and Physical Disorder



We can further develop our insights into what NP has and has not been achieving by examining a number of other areas of the British Crime Survey. Figures 2 and 3

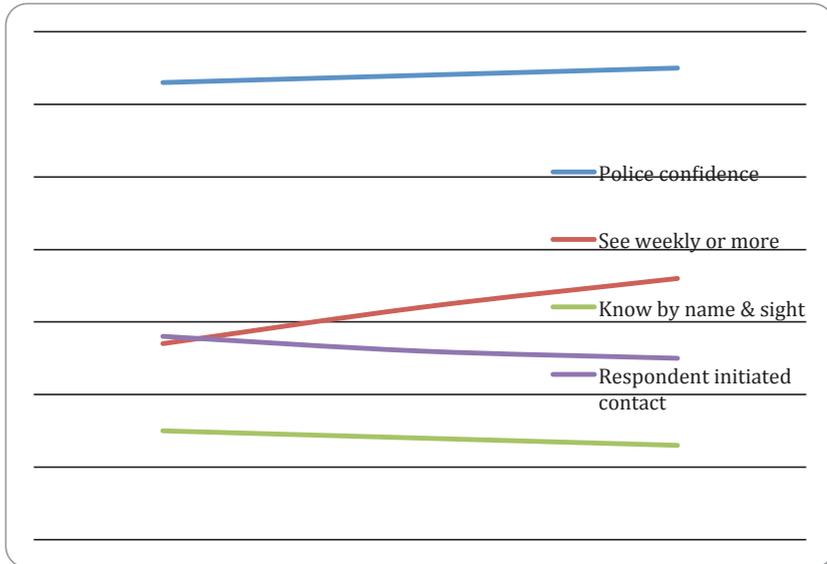


examine time trends in public confidence and police presence, using indicators of visibility, familiarity and respondent initiated contact available in the BCS from 2006/7. The data are presented separately for men and women.

For both men and women, public confidence in local police is at a much higher baseline level over time than any single indicator of police presence. For men, confidence is at 62 percent in 2006/7 and has increased at a gradual rate over time to approximately 65 percent in 2008/9. The percentage expressing confidence in police is generally a little higher for women, starting at 65 percent in 2006/7 and increasing between 2007/8 and 2008/9 to nearly 70 percent.

Over the same three year time period, police visibility for men has risen markedly, as indicated by the percentage who report seeing a police officer on foot patrol 'weekly or more'. This rises from 27 percent in 2006/7 to 35 percent in 2008/9. There is a more modest rise in police visibility for women using the same measure, from 24 percent in 2006/7 to 30 percent in 2008/9. It is important to note that other work conducted by the author for Her Majesty's Inspectorate of Constabulary has demonstrated that, out of all measures of police presence, police visibility has a powerful positive impact on public perceptions of confidence.

Figure 2: Time trends in police confidence and police presence for men



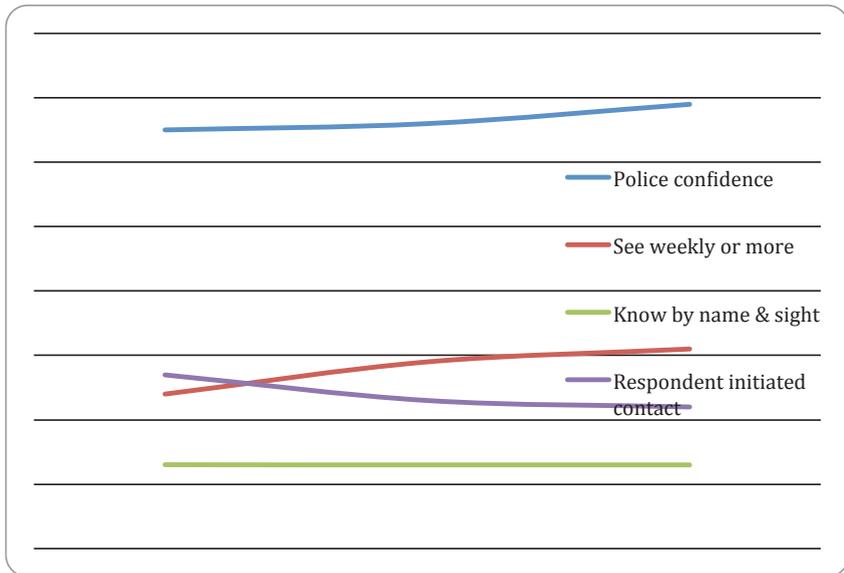
Source: British Crime Survey, 2006/7 to 2008/9

In contrast to police visibility, the percentage of men and women who initiate contact with the police shows a slight downward trajectory over the last three years. In 2006/7, respondent-led contact was more likely than high frequency visibility, particularly for women, but this had reversed by 2007/8 and the gap between visibility and contact had widened still further in 2008/9. It is likely that this is attributable to reductions in crime over this period and increasing local police availability through the roll-out of Neighbourhood Policing.

Familiarity arguably represents a more personal connection between public and police, based in Figures 2 and 3 on people’s sense of ‘knowing’ a police officer or PCSO by name and sight. Perhaps unsurprisingly then, the percentage reporting maximum familiarity is at a much lower baseline for men and women than for the other measures of police presence. Moreover, the data shows that familiarity of this

nature to be static over the time period at approximately 12 percent of women and 15 percent of men.

Figure 3: Time trends in police confidence and police presence for women



Source: British Crime Survey, 2006/7 to 2008/9

Although it is difficult to extrapolate any solid conclusions from such national level data, it does appear that the modes of working embedded within NP are coherent with the evident trends. However, a critical factor in terms of understanding possible future developments, is the impact of the age of austerity. This is an issue we will return to in the Conclusion.



2. Concepts and ideas

The preceding section has intimated that there are a number of key concepts and ideas embedded within the processes and systems associated with NP. In this section of the paper, the intention is to separate these out and discuss their key features in isolation. The aim being to clarify their respective contribution to the delivery of NP.

- 'Community intelligence' (COMMTEL) is arguably one of the most pivotal concepts for Neighbourhood Policing. It can be defined as "information that when analysed provides insight into the risks posed by or to a group sharing some common conception of self-identity." Critically this information is acquired by engaging with communities through public meetings, surveying or interviewing in order to elicit information about their local problems and concerns. The point being to allow local communities to explicitly define policing priorities, rather than police being able to select what they will and will not work upon. The intensity and depth of the engagement methods, and thus the validity and reliability of the community intelligence available, differs between police forces. However, there is a general acceptance that some form of community intelligence should be in place to influence police activity.
- Closely aligned with the workings of community intelligence is the operationalisation of highly localised accountability mechanisms. For the most part this takes through a system of public meetings dubbed 'Police (or sometimes 'partners') And Communities Together' meetings. In part these PACT meetings are a vehicle for accessing community intelligence, but over time they have probably become more important as ways of 'doing' local accountability. If we understand accountability as involving 'taking account' and 'giving account' then this is precisely the function that PACT meetings perform in the ecology of Neighbourhood Policing. But significantly, whereas most discussions of accountability tend to be about answering 'upwards' to 'political masters', PACT meetings localise accountability and cast it in a 'downwards' fashion positioning police as answerable directly to the citizenry.
- PACT meetings provide a formalised mechanism for exchanging information with the public, but Neighbourhood Policing Teams are also encouraged to use a more informal system of 'KINS'. KIN stands for 'key individual network' who are individuals who possess high levels of knowledge about a particular neighbourhood and its rhythms and make-up. The idea being that



police can thus consult these KIN from time to time to 'take the temperature' of the community to spot any potential warning signals of impending tensions or trouble.

- Early intervention is a key principle of the approach. The idea being that by having police 'embedded' in communities they will be sensitive to any signs and signals of potential trouble. They will consequently be better positioned to intervene at points before problems have escalated and become more serious.

All of these vehicles for engaging the public listed above represent attempts to better align police interventions with public interests. To put it another way, they seek to establish ways of making local policing interventions 'evidence-led'. It is also worth noting that the embedded nature of NP teams and styles of working are now increasingly being used to craft new approaches to other kinds of problem. For example, Innes et al. (2011) in a report for the Association of Chief Police Officers have recently identified how the influence of neighbourhood policing tactics and strategies can be detected in the emergence of a more overt and publicly visible style of counter-terrorist policing in the UK.

Similar innovations are now also starting to be evident in relation to the policing of serious and organised crime. By way of illustration starting in 2008 the Universities' Police Science Institute at Cardiff University started working with the Neighbourhood Policing Teams in South Wales Police to trial an experimental community intelligence methodology. This approach had been used in other forces but only on a highly localised basis. In this project the aim was to deploy it 'at scale' across all of South Wales in order to systematically identify the public's neighbourhood security needs and priorities for policing. Based upon 4200 in-depth interviews with citizens, this work identified certain areas of Cardiff where drugs related issues were principal 'drivers' of public concern. These were not in areas of the City necessarily being identified by the police's extant intelligence. Responding to these local concerns, under the auspices of Operation Michigan covert police assets were deployed to identify the actors in the drugs markets. These individuals were filmed by covert resources and Neighbourhood Policing officers were used to



identify the individuals. The police operation then entered an enforcement phase resulting in:

- 184 individuals arrested for Class A drug supply. 110 of these were identified from the covert deployments at a cost of £2000 per dealer (approx.). The additional arrests came from overt disruptions and community intelligence;
- Prison sentences totalling 200 years were set by the Courts;
- 6 kilos of Heroin / Crack / Cocaine were seized;
- 36% reduction in serious acquisitive crime in the target areas;
- 25% reduction in anti-social behaviour.¹

In addition to these measurable impacts, more informal feedback from local communities has provided important insights into the potential benefits of these ways of working. It has been communicated that some of the individuals arrested and sentenced were previously seen as 'untouchable' and beyond the reach of the police.

Operation Michigan and the work feeding into it illuminates how Neighbourhood Policing and more specialist policing assets can be 'joined-up' to deliver more impactful interventions. It shows how a structured community engagement process can be used to identify problems, and how 'localising' specialist assets can enhance the impact of interventions in ways that are visible and meaningful to citizens, so as to build public confidence and reduce street-crime. This localisation is something that appears to have been missing from the toolkit applied by the nationally based Serious Organised Crime Agency (SOCA). It also tends to refute oft made assumption that citizens do not care about serious organised crime issues. This case suggests that ordinary citizens may pick up on and detect the symptoms of organised criminality, but just like when going to the doctor, it requires a degree of expertise to correctly interpret any symptoms and to connect them to their cause.

¹ All figures supplied from South Wales Police's 'results analysis'.



3. Conclusion

By way of conclusion, in order to understand how NP might develop in the near-future in the UK we need to situate it against a broader political and economic backdrop. The new coalition government has set out an ambitious and potentially quite radical public service reform programme, and it is clear that they intend that the police should be central to this. Interestingly, the general tenor of the reforms seems to be very coherent with the key ideas associated with Neighbourhood Policing. The government is keen to encourage localism across key public services with much decision-making power pushed 'down and out' from central government to local levels. Ministers have also been quite open in their support for NP in that it is self-evidently aligned with these broader ideological aspirations.

However, perhaps even more important than these ideological influences is the macro-economic environment. The age of austerity has caused the government to plan on cutting central police funding by 20%. This will obviously have implications for the resourcing and delivery of NP. Confronted by such challenges a number of senior police officers have stated that in future policing will have to find ways 'to do more with less'. I want to suggest that actually a return to the processes and systems devised by the NRPP could provide a way to invert such a formulation. That is, rather than 'doing more with less' an appropriately configured style of Neighbourhood Policing could afford opportunities to do 'less with more'. Effective targeting of those problems causing most social harm in neighbourhoods could mean that police have to do *less* intervening, because they are being *more* impactful when they do act. In addition to which, revisiting the emphasis upon co-producing solutions to crime and disorder problems articulated by the NRPP, could be a way of encouraging police to rely upon doing *less* themselves, but in ways that involve *more* groups in society².

² For a more developed discussion of these themes see Carr (2005).



Research in Criminology and Sociology has long argued that police are not the guarantors of social order, but rather, local social orders are sustained by a complex web of inter-locking and inter-dependent informal social control mechanisms. What the police do afford though, is a supplementary, generalised capacity and capability for legitimate coercive force to be quickly and rapidly implemented where social order is breached or threatened. It is this sense of connectivity between the formal police led social control and more community based informal social controls that the kinds of policing processes and systems outlined herein need to be alert to in the future.

REFERENCES

- Carr, P. (2005), *Clean Streets: controlling Crime, Maintaining Order and Building Community Activism*, New York: New York University Press.
- Herbert, S. (2006), *Citizens, Cops and Power: Recognising the Limits of Community*, Chicago: Chicago University Press.
- Innes, M. (2004), "Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action", *British Journal of Sociology*, (55/3), pp. 335-55.
- Innes, M., C. Roberts and H. Innes (2011), *Assessing the Effects of Prevent Policing*, London: ACPO.
- Innes, M., L. Abbott, T. Lowe and C. Roberts (2008), "Seeing like a citizen: field experiments in community intelligence-led policing", *Police Practice and Research*, 10/2: 99-114.
- Moore, M. (1992), 'Problem-solving and community policing', in Michael Tonry and Norval Morris (eds.), *Modern Policing*, Chicago: University of Chicago Press.
- Quinton, P. and J. Morris (2008), *Neighbourhood Policing: The Impact of Piloting and Early Implementation*. London: Home Office OLR 01/08.
- Skogan, W. (2007), *Police and Community in Chicago*, New York: Oxford University Press.
- Tuffin, R., Morris, J. and Poole, A. (2006), *An Evaluation of the Impact of the National Reassurance Policing Programme*. Home Office Research Study 296, London: Home Office.
- Weatheritt, M. (1988), 'Community Policing: Rhetoric or Reality?', in Greene, J. and Mastrofski, S. (eds) *Community Policing: Reality or Rhetoric*, New York: Praeger.



Dal terrorismo 'solido-moderno' alla violenza 'liquida'

Maria Luisa Maniscalco

1. Introduzione

Il 15 ottobre 2011 a Roma democrazia e sicurezza sono state messe in crisi dal degenerare di quella che doveva essere una pacifica manifestazione che, come le altre 952 realizzate in 82 città di ogni parte del pianeta, intendeva dar voce agli 'Indignati'¹. All'interno del repertorio della protesta², cioè dell'insieme dei mezzi a cui un gruppo ricorre per avanzare rivendicazioni ed esprimere se stesso, le logiche del 'numero' e

1

¹ Nel maggio del 2011 i manifestanti che hanno occupato la *Puerta del Sol* a Madrid hanno dato vita al movimento degli *Indignados*, presto diffusosi in tutto il mondo. Il movimento si richiama ad un esile scritto di Stéphan Hessler, *Indignez-vous!*, edito in Francia nell'ottobre 2010 e già tradotto in molte lingue. La traduzione italiana del 2011 è pubblicata con il titolo *Indignatevi!* dall'editore Feltrinelli. Gli *Indignados* hanno denunciato la disoccupazione crescente, la precarietà dilagante e i privilegi della 'casta' economico-finanziaria.

² La letteratura tradizionale sui movimenti distingue tre fondamentali logiche: la 'logica del numero' che mira, attraverso grandi mobilitazioni, ad impressionare gli avversari e l'opinione pubblica; la 'logica della testimonianza' che per mezzo di azioni esemplari o esposizioni di simboli sottolinea la forza delle proprie convinzioni e dei propri valori; la 'logica del danno' dove il danno può essere strumentale e regolato (per esempio, lo sciopero) o espressivo e casuale (la distruzione gratuita). I nuovi movimenti antiglobalizzazione hanno sviluppato complessi repertori di protesta, mostrando grande capacità di innovazione rispetto al passato.



della 'testimonianza' (prescelte dalla grande maggioranza dei manifestanti) sono state messe in un angolo e 'sopraffatte' dalla 'logica del danno' e dalla violenza gratuita di una minoranza che ha frustrato il diritto di manifestare democraticamente, intimorito un'intera cittadinanza e, non ultimo, danneggiato ulteriormente l'immagine del nostro Paese.

Le polemiche scatenate dall'accaduto, i dibattiti mediatici più o meno improvvisati, le prime pagine agli 'eroi' negativi e la loro (rituale) notorietà sul web, la chiamata in causa del fallimento e delle colpe della famiglia³, della scuola, l'appello al profondo disagio dei giovani e così via non possono esimere da una riflessione più pacata e più articolata dell'evento, una riflessione in grado di collocarlo in un contesto di analisi più ampio e di attribuirgli un significato meno occasionale.

Una lettura più ponderata permette di inquadrare i 'fatti di Roma' in una tipologia di eventi non nuovi e prevedibilmente ripetibili; le derive violente dei movimenti e la degenerazione delle manifestazioni, con la conseguente esplosione della violenza, non sono rare, né esclusivamente frutto di un'anomalia italiana⁴. Può essere utile però chiedersi se l'accaduto non se-

³ Un discorso approfondito andrebbe riservato al ruolo della famiglia; basta confrontare le reazioni italiane con quelle di genitori inglesi che, dopo i più recenti *riots* di Londra, non hanno esitato a denunciare i figli consapevoli di agire non solo per il bene comune, ma anche nell'interesse dei figli stessi. In Italia tutto il contrario; secondo un rito assolutorio più che noto, le famiglie hanno espresso un 'ingenuo' sgomento, un'iperprotettività acritica nei riguardi dei figli che fanno balzare alla mente la nota tesi sul 'familismo amorale' italiano sviluppata da Banfield in una ricerca degli anni cinquanta. Cfr. E. C. Banfield, L. Fasano, *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe Ill., the Free Press, 1958.

⁴ Si pensi ai disordini in Francia e in Inghilterra generati dalle proteste dei giovani cosiddetti di 'seconda generazione', anche se non si può negare che nel nostro Paese scontiamo l'incapacità di non essere stati in grado di fare realmente i conti con la violenza degli anni settanta; la demonizzazione delle



gnali nel nostro Paese il 'passaggio' ad un più elevato livello di conflittualità sociale e politica che, in quanto tale, non va sottovalutato.

2. La 'contestazione' nel terzo millennio

I fatti accaduti in ottobre si collocano in un contesto di protesta globale esploso recentemente a seguito della grave crisi economica e sociale che, iniziata nel 2008, continua, a più ondate, a produrre effetti negativi, combinati e rafforzati in Italia (come già in altri Paesi) dall'aggressività delle speculazioni internazionali sui nostri conti pubblici. Queste mobilitazioni per molti aspetti sono collegabili ad un'ampia fenomenologia di movimenti e di proteste già da tempo operanti sullo scenario mondiale contro gli effetti degeneranti delle logiche e delle prassi del capitalismo liberista che producono crisi, instabilità endemiche e disuguaglianze. Il riferimento è, ovviamente, all'ampia mobilitazione, genericamente definita *No Global*⁵, che da oltre un decennio, con metodi, obiettivi e finalità in parte anche diversi, tende a mettere in discussione il modello occidentale dominante, la globalizzazione neoliberista e l'assetto del sistema economico-finanziario internazionale⁶.

3

Brigate Rosse, per esempio, ha contribuito ad isolare il fenomeno, relativizzando le responsabilità di un'ampia area contigua.

⁵ Le organizzazioni della protesta hanno spesso rifiutato l'etichetta *No Global*, preferendo quella di *New Global*; infatti sostengono di non opporsi alla globalizzazione, ma a una forma specifica di questa.

⁶ Il richiamo è ovviamente al movimento antiglobalizzazione, che si è manifestato per la prima volta nel dicembre 1999 a Seattle in occasione della riunione dell'Organizzazione Mondiale del Commercio.



La fine della guerra fredda e il crollo del comunismo, nonostante alcune ottimistiche previsioni⁷, non hanno certo significato la fine di forti correnti di opinione e di movimenti che mettono in discussione il modello delle società avanzate, l'economia capitalistica globalizzata e i rapporti (squilibrati) tra Nord e Sud del mondo. In alcune aree del variegato mondo musulmano molto dello spazio pubblico lasciato vuoto dall'opposizione di sinistra è stato egemonizzato da forze fondamentaliste; in Occidente invece il 'testimone' dell'antagonismo è stato raccolto dalla gamma molto articolata dei movimenti che compongono la galassia *No Global*. L'accentuato pluralismo, la differenziazione delle *issues*, i loro molteplici linguaggi e le diverse strategie possono far pensare ad un fenomeno confuso e poco rilevante, se rapportato alle ideologie forti e alle organizzazioni granitiche del periodo della guerra fredda, mentre al contrario il nuovo antagonismo esprime e rappresenta, con una certa enfasi e talvolta in maniera discutibile, paure, preoccupazioni, disagi e aspirazioni diffusi in ampie fasce della popolazione. Proprio per questo è un fenomeno destinato a durare, sia pure con forme e modalità che si rinnovano incessantemente.

4

Da un punto di vista morfologico l'area di mobilitazione e contestazione *No Global* presenta un insieme di realtà altamente differenziate, cioè composte da soggetti molteplici e diversi, che si mantengono costantemente in relazione. Si parla, infatti, di rete di movimenti; all'interno di una rete si collocano componenti con obiettivi specifici che si sovrappongono nei punti di intersezione o 'nodi'; ogni singola componente non solo è autonoma, ma può far parte di più reti. Questo tipo di organizza-

⁷ Per esempio, F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, tr. it., Milano, Rizzoli, 1992.



zione non sarebbe operativo senza un flusso costante di comunicazioni e di informazioni; per tale motivo lo sviluppo dei network di movimenti è divenuto importante a partire dalla rivoluzione nelle tecnologie della comunicazione. Organizzati in formazioni di rete, i movimenti della galassia *No Global* sono tendenzialmente acefali, ma in grado di coordinarsi e di mobilitarsi in occasione di eventi rilevanti e su tematiche di comune interesse secondo la filosofia dei cosiddetti 'gruppi di affinità'⁸. Una complessa e diversificata pluralità di formazioni, di individui, gruppi, associazioni, organizzazioni non riducibili alle categorie sociopolitiche classiche – destra e sinistra, estremisti e moderati – si collega e si confronta con maggiore o minore frequenza alternando lunghi periodi di latenza; nei momenti più 'caldi' le diverse componenti emergono e si riuniscono in opposizione ad un avversario comune. Questa unione disomogenea e complessa, che facilita un'opposizione ideologica su molteplici fronti (dall'ambiente all'identità, dalla pace all'animalismo, dai diritti degli omosessuali alla giustizia sociale), esprime i caratteri di mimetismo e gli orientamenti al 'transito' tipici della nostra epoca. È in grado di trasformarsi per inglobare e rappresentare nuove *issues*, orientandosi verso le problematiche che emergono dallo svolgersi dello sviluppo storico delle società, con il corollario di disequilibri, inegua-

⁸ I 'gruppi di affinità' sono piccole aggregazioni clandestine (composte da cinque a venti membri) anche temporanee, autogestite e senza rapporti gerarchici, ma con obiettivi e progetti comuni, profonde conoscenze personali e precisi scopi per azioni dirette. L'affinità tra i diversi gruppi si basa esclusivamente sulla condivisione dell'obiettivo di opposizione al sistema capitalistico globale e dalla volontà condivisa di porre in essere forme di lotta secondo i principi della guerriglia urbana. Il concetto di 'gruppo di affinità' nasce nell'ambito dell'anarco-insurrezionalismo.



glianze e conflitti, e dalle esternalità negative (reali o temute) del progresso tecnologico⁹.

Un'ambivalenza¹⁰ di fondo può rendere i protagonisti di questa vasta area di movimenti a seconda delle situazioni sia nuovi attori della società civile che animano i dibattiti su questioni collettive rilevanti e si esprimono con modalità non violente, sia agitatori politici che utilizzano le loro *issues* a scopo sovversivo; il transito da una posizione all'altra rimane, al di là dei convincimenti e delle opzioni soggettive, una possibilità sempre aperta. D'altronde, non va dimenticata la lezione che si può trarre da un'amplia tipologia di conflitti interni che sono emersi nel post guerra fredda in molte aree del pianeta: la convergenza sugli stessi obiettivi di movimenti violenti e nonviolenti e, sotto la pressione di determinate condizioni che peggioravano le contrapposizioni, il cedere il passo da parte di questi ultimi ai repertori della lotta armata.¹¹

6

Tornando ai movimenti genericamente definibili come appartenenti all'area antiglobalizzazione, la parte più radicale e violenta della galassia contestatrice è formata da membri estremamente mobili e internazionalmente collegati; in occa-

⁹ Tipici esempi sono i movimenti centrati sui rischi, tra i quali è notissimo il NO TAV della val di Susa contro l'alta velocità.

¹⁰ Il riferimento è al concetto di 'ambivalenza sociologica' (cfr., per esempio, R. K. Merton, *Sociological Ambivalence*, New York, Free Press, 1976) che non significa mancanza di chiarezza, cioè ambiguità, e che non è mascheramento, né inganno, ma piuttosto un carattere peculiare di alcune condizioni e posizioni sociali. Si ha ambivalenza quando agiscono contemporaneamente due differenti istanze che risultano tra loro contrapposte, ma alternativamente percorribili e, paradossalmente, una garanzia dell'altra.

¹¹ Il caso del Kosovo, dove per lungo tempo l'ala nonviolenta ha avuto un ruolo rilevante per essere poi soppiantata da altre metodologie di lotta, è emblematico.



sione di qualche manifestazione possono riunirsi in aggregati di 'combattenti' dando luogo ai cosiddetti *Black Bloc*, gruppi che praticano forme di guerriglia urbana utilizzando armi improprie¹².

Il Blocco Nero non è un'organizzazione con struttura centralizzata e una gerarchia vincolata alle logiche di una 'burocrazia eversiva', ma una tecnica di protesta e una strategia di guerriglia; rappresenta una modalità di contestazione, uno stile nuovo della politica. Come tale il Blocco Nero è un contenitore 'vuoto', una forma in grado di accogliere individui e gruppi più diversificati¹³; l'appartenenza al 'blocco' è contestualizzata e può essere anche occasionale. Le modalità di comportamento non risultano sancite da nessun manifesto politico, ma da una prassi internazionale consolidata: quella della distruzione violenta. I diversi gruppi che operano secondo le logiche dell'affinità godono di una sostanziale libertà di azione e si riconoscono esclusivamente in base ad un legame di natura solidaristica; gli atti violenti durante le manifestazioni di piazza operano come momento fusionale di saldatura e di convergenza nella lotta.

7

¹² Le tecniche di guerriglia urbana adottate prevedono che tutti gli strumenti offensivi siano procurati *in loco* e subito abbandonati dopo l'uso, in modo di non esserne trovati in possesso. È necessario girare senza armi addosso, per aver assicurata l'impunità.

¹³ Si è più volte – e in varie sedi – discusso sulla possibilità di 'infiltrazioni' e di manipolazioni del Blocco Nero da parte di soggetti diversi (forze di polizia, servizi segreti, gruppi al soldo di poteri privati transnazionali) interessati a criminalizzare i movimenti di protesta. Da un punto di vista politico, etico e di sicurezza, la questione è di sicura rilevanza e sposta i termini della valutazione; per l'analisi sociologica resta in ogni caso aperto il perché del cambiamento delle forme di espressione del disagio, dei nuovi modi di fare politica e di ricorrere alla violenza.



L'ideologia di riferimento del Blocco Nero riflette gli aspetti tipici di un impianto libertario oltranzista, basato su un profondo disprezzo verso i valori e i simboli della società borghese-capitalistica, considerati del tutto inconciliabili con la libertà e il benessere dei singoli individui¹⁴. A livello tattico da una parte i *Black Bloc* hanno ereditato le pratiche della cultura della segretezza dell'eversione di estrema sinistra, dall'altra però le realizzano secondo logiche consone alla frammentazione individualistica e alle identità segmentate tipiche delle società avanzate; la segretezza diventa invisibilità, dal momento che, compiuta la 'missione', il riassorbimento nella vita quotidiana è frequentemente rapido e reale. In altri termini, molto spesso non si tratta di una 'doppia vita' dove la vita segreta rappresenta la regia e la verità ultima dei ruoli giocati in pubblico, ma di una 'torsione' virale di pulsioni distruttive endemiche nel corpo sociale che, debitamente attivate, esplodono. I cambiamenti nei paradigmi eversivi e il modo in cui la società si struttura appaiono dunque in perfetta concordanza; i *Black Bloc* negli orientamenti ideologici disincantati e individualistici, nell'organizzazione e nel funzionamento, nei metodi di lotta e nelle modalità comunicative sono espressione del nostro tempo.

8

3. La vertigine della violenza

A Roma il Blocco Nero ha mostrato una violenza più elevata nell'intensità e nella pericolosità e più organizzata nella sua ge-

¹⁴ Sebbene molti di loro rifiutino l'etichetta anarchica, non si può dimenticare che l'Anarchismo, ponendo al centro della sua dottrina le sole istanze dell'individuo e predicando la liberazione dell'uomo da qualsiasi forma di costrizione sopra-individuale, si caratterizza proprio per l'incontro di individualità fiere delle proprie specificità e differenze.



stione; sorgono legittimi alcuni interrogativi: è forse il segnale di un nuovo livello nella contestazione, di una svolta nell'azione antagonista? Dobbiamo forse aspettarci un'altra stagione di violenze?

Un attivista del movimento *No Global* in un volume del 2009 – dal significativo titolo *Anarchy in the UE*¹⁵, che fa il punto delle grandi aree della galassia contestatrice – insiste nel sottolineare che la distruttività dei *Black Bloc* ha come target esclusivamente gli oggetti e i simboli, riprendendo la nota legittimazione che le stesse Tute Nere ne hanno dato in più occasioni: il valore simbolico della distruzione delle cose – che sarebbe speculare alla 'violenza del sistema' – fungerebbe da efficace richiamo per l'opinione pubblica e i mass media senza gravi rischi per la sicurezza della cittadinanza¹⁶. Per esempio, rompere una vetrina che espone prodotti di qualche multinazionale non metterebbe in pericolo nessuno. Ma non è quello che è successo a Roma¹⁷, dove si sono messe a repentaglio vite umane e dove la distruttività non ha colpito esclusivamente significativi simboli della finanza globale e del potere, ma anche abitazioni di privati cittadini, autovetture di bassa cilindrata e non ha risparmiato oggetti religiosi¹⁸. Non solo; va anche considerato

9

¹⁵ Cfr. A. Foti, *Anarchy in the UE*, Milano, Agenzia X, 2009.

¹⁶ Sulla stessa linea si pongono le testimonianze, raccolte durante un lungo arco di tempo e in diversi paesi, pubblicate nel saggio/inchiesta di Franco Fracassi, *Black Bloc. Viaggio nel pianeta nero*, Alpine Studio, 2011.

¹⁷ Già a Genova, nel 2002, erano stati provocati incendi in tre banche che avevano appartamenti adiacenti, mettendone in pericolo gli abitanti; sempre in quell'occasione, inoltre, l'azione diretta dei *Black Bloc* non si era limitata a prendere di mira i cosiddetti simboli del capitalismo (banche e imprese multinazionali), ma si era rivolta anche contro piccoli esercizi commerciali e autovetture private.

¹⁸ Una statua della Madonna di Lourdes è stata distrutta e calpestata da un individuo incappucciato.



che la violenza non è esplosa come spiralizzazione contestualizzata di una contestazione, come reazione emotiva e contagiosa scaturita da un sistema di interazioni e di comunicazioni degenerato (per esempio tra forze dell'ordine e manifestanti), ma è stata agita come strategia di azione accuratamente preordinata e intensamente voluta¹⁹. La distruttività, è bene ribadirlo, non è stata l'esito inatteso di circostanze particolari che hanno alterato logica e fini della manifestazione, coinvolgendo in reazioni violente e di panico o in dinamiche di contagio emotivo una frazione della folla, ma l'obiettivo di un'azione di guerriglia urbana che ha colto l'occasione della protesta con lo scopo di segnalare la presenza di un attore violento organizzato e di conseguire per esso visibilità e una certa legittimazione sociale, dal momento che è apparso collegabile, se non altro per condividere la stessa situazione, con la notevole massa dei manifestanti.

10

Le devastazioni della città di Roma da una parte sono assimilabili alla violenza espressiva che frequentemente esplose nelle nostre società e, per molti aspetti, hanno riecheggiato le modalità di azione delle tifoserie più aggressive; dall'altra però, collegandosi alle proteste degli *Indignati* di tutto il mondo e alle istanze dei gruppi anarchico-insurrezionali²⁰, hanno presentato un chiaro significato politico che è bene considerare in tutta la sua portata.

¹⁹ Il richiamo fatto dai protagonisti all'addestramento alle tecniche di guerriglia urbana e alla preparazione ai disordini di Roma è significativo di una pianificazione nel tempo e della presenza di attori non improvvisati ed emotivamente condizionati, ma 'competenti' e intenzionali. Cfr. C. Bonini e G. Foschini, "Il black block svela i piani di guerra. 'Ci siamo addestrati in Grecia e le armi erano nascoste in piazza' ", in *la Repubblica*, 17 ottobre 2011.

²⁰ I simboli dei gruppi anarchici e le relative scritte hanno 'segnato' molti edifici romani situati nelle zone in cui è esplosa la violenza.



Le riflessioni delle scienze sociali sull'esplosione della violenza in un corpo sociale offrono alcune chiavi interpretative sulle relative funzioni; ne prospettano, tra le altre, una concezione di 'forza sociale' che si attiva nei momenti di profonda incertezza economica e politica, la crisi 'catastrofica' nei termini di René Girard²¹. Le crisi possono essere di varia natura; ma in ogni caso coinvolgono livelli bioculturali, nel senso che producono, quale che sia la loro origine (naturale, politica, sociale, economica, culturale), effetti distruttivi sulle popolazioni e compromettono il sistema di segni e simboli che governa l'orientamento cognitivo, valutativo e affettivo degli individui e delle collettività. Seguendo Girard questa deregolazione produce una situazione di incertezza e di confusione che aumenta l'aggressività nel corpo sociale; questa solo se canalizzata verso un bersaglio collettivo – il capro espiatorio – pacifica la collettività. Ma la violenza come 'forza sociale' è camaleontica, assume le forme più rispondenti al 'clima' socio-culturale della società in cui si manifesta; in società pluralistiche e frazionate la violenza unanime nei termini girardiani fatica a coagularsi e a svolgere la funzione che l'antropologo francese le attribuisce. Nelle società tardo-moderne la violenza diventa 'liquida'; si infiltra nel tessuto sociale e cerca contesti di 'impunità' in cui manifestarsi. I rischi di siffatto tipo di violenza, che si esprime al di fuori della regola dei rituali di società meno frammentate, sono una diffusione senza contenimento – in una sorta di contagio virale – e la conseguente spiralizzazione.

Ora per quanto riguarda la situazione italiana attuale, non c'è dubbio che stiamo vivendo un momento di grave congiuntura economica, di logoramento delle istituzioni e di debolezza

²¹ Cfr. R. Girard, *La violenza e il sacro*, tr. it., Milano, Adelphi, 1986; ID, *Il capro espiatorio*, Milano, Adelphi, 1987.



della rappresentanza parlamentare dal punto di vista dell'autorevolezza. A ciò vanno aggiunti lo sfilacciamento del tessuto sociale, la diffusa 'sregolazione pulsionale' e la 'fragilità personale e di massa' già denunciate dal rapporto Censis del 2010²². Un insieme di fattori politico-istituzionali, economico-sociali, culturali hanno giocato un ruolo significativo nel determinare l'attuale crisi; alcuni sono di lungo periodo altri congiunturali, alcuni comuni ad altri Paesi altri specifici della realtà italiana. La miscela è comunque esplosiva – assimilabile alla girardiana crisi catastrofica – e quanto è accaduto a Roma non va sottovalutato, né rapidamente archiviato.

Al di là delle domande e delle (più o meno) condivisibili polemiche sulla prevedibilità delle violenze, è forse importante porsi un diverso interrogativo: le 'pulci nere', come si sono autodefinito con un'inclinazione minimalista, rappresentano l'esplosione esasperata ed episodica della (comprensibile) rabbia di una generazione (e delle loro famiglie) che si percepisce 'ingannata', senza futuro e senza identità²³, di una società 'sfinita' da una resistenza collettiva agli smottamenti di una deriva che sembra ormai inevitabile, o siamo in presenza di un processo di strutturazione/emersione di un nuovo attore politico (violento) con il quale dover fare i conti in futuro? È possibile pensare ad una momentanea e congiunturale deriva di settori

²² Censis, *44° rapporto sulla situazione sociale del Paese 2010*, Milano, Franco Angeli, 2010.

²³ L'incertezza come parte di un inevitabile processo di globalizzazione che richiede una grande flessibilità dei fattori produce effetti particolarmente disorientanti in una società, come quella italiana, con una radicata tradizione di primato della sicurezza, perseguita da generazioni, come attestano la preferenza per i lavori stabili, per l'acquisto di una casa e il consistente volume di risparmio.



della protesta o invece si è trattato di qualcosa di più? Fermarsi alla mera (seppure naturale) condanna non è sufficiente.

Occorre quindi non solo riflettere su alcune questioni che chiamano in causa le diverse tipologie di violenza, le attuali condizioni del sistema sociale italiano e della congiuntura economica mondiale che possono facilitarne l'attivazione e che presso certi gruppi le legittimano, ma andare oltre per analizzare il fenomeno dell'*escalation* crescente della violenza e il suo presentarsi sia come punta apicale di una 'mutazione antropologica' sregolata e nichilista diffusa in tutto il corpo sociale, ma particolarmente inquietante nelle fasce più giovani della popolazione²⁴, sia come prodotto di un agire organizzato finalizzato a mettere in atto una vera e propria guerriglia urbana. È dunque necessario valutare con cautela e senza facili semplificazioni l'accaduto e porsi in ascolto: prestare attenzione alle voci dei singoli e dei gruppi nei siti, nelle dichiarazioni e ovunque si palesino, correndo l'alea della disinformazione, del gioco delle apparenze, dell'inganno.

Figli di una modernità esplosa, le 'pulci nere' non hanno un'identità forte – e ne sono consapevoli per certi versi in maniera 'giocosa' – né un'ideologia politica nei termini nei quali le ideologie si sono storicamente espresse nel ventesimo secolo; in alcune loro auto-rappresentazioni appaiono come l'alterazione momentanea, efemerica, di una quotidianità banale che si 'rivolta', che diventa virale e poi scompare agevolmente riassorbita dalle pieghe di un tessuto sociale a sua volta privo di forma, deregolato, indistinto, sprovvisto di speranza, dai confini po-

²⁴ Si pensi alle forme di divertimento particolarmente rischiose come il *balconing*, il *planking* spesso messe in atto sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o di alcool, ai fenomeni violenti legati alla *movida* notturna, al bullismo, alla bande giovanili.



rosi nella dialettica politica, nella diffusa contaminazione tra economia legale e illegale, nella spettacolarizzazione della stessa sacralità della morte. Da questo punto di vista, quali espressione di un universo indistinto, indirizzano in maniera casuale la loro carica distruttiva, manifestando un disagio sociale che 'esonda' e che esprime una rabbia contro tutto e tutti.

Il rituale violento rappresentato a Roma come mezzo per strutturare e consolidare un nuovo attore politico in dialogo con i bacini della 'sofferenza' europea (per esempio, Greci e Baschi) segnala anche il rischio della diffusione 'carsica' di un terrorismo urbano, in cui confluiscono violenza espressiva e violenza strumentale, pronto a manifestarsi quando si prospettano occasioni favorevoli. La debolezza del nostro Paese rischia di renderci non solo bersaglio di attacchi speculativi, ma anche terreno di facili infiltrazioni violente transnazionali.

Nell'azione dei *Black Block* la distruttività si presenta come mezzo, fine e messaggio ed è in grado di operare una frattura a più livelli; un siffatto tipo di violenza è contiguo al corpo sociale e risuona di una rabbia narcisistica diffusa. Non è quindi solo una questione di prevenzione e di ordine pubblico contestualizzati a singoli eventi, dal momento che stiamo correndo il rischio di avere sul nostro territorio una situazione simile a quella di molte aree instabili del mondo con l'incistarsi e il diffondersi nella società di una brutalizzazione generalizzata dei rapporti sociali²⁵. Ciò comporterebbe l'ulteriore sfibrarsi del tessuto sociale, con l'accettazione della violenza come un ulte-

²⁵ Molti episodi di cronaca testimoniano in maniera drammatica una violenza feroce e banale che scorre nel tessuto sociale, in una sorta di reversione di quel processo di civilizzazione che, secondo Norbert Elias, si è sviluppato in Europa al seguito della diffusione di comportamenti incentrati sulla repressione delle pulsioni più aggressive e brutali. Cfr. N. Elias, *Il processo di civilizzazione*, tr. it., Bologna, il Mulino, 1992.



anno II, n. 1, 2012

Saggi

riore costo da pagare alla crisi che stiamo vivendo in una sorta di rassegnazione implicita, già largamente presente in ampie fasce della popolazione, e di scivolamento verso il basso della nostra vita associata.

È importante nell'impegno per la democrazia e la sicurezza non suggerire ricette che corrispondano a situazioni precedenti, ricorrendo ad argomenti concettuali elaborati negli anni di piombo del terrorismo 'solido moderno', con una ideologia granitica, un'organizzazione paramilitare, una cultura specifica. È necessario prendere atto dei mutamenti intervenuti per muoversi verso un 'patto sociale' in grado di stabilire nuove priorità e di rifondare la vita collettiva, superando ogni deriva cinico pragmatica. Ogni crisi è una sfida che può offrire chance di rinnovamento.



I POTERI DEI SINDACI IN MATERIA DI SICUREZZA
URBANA ED IL NUOVO ORIENTAMENTO DELLA
CORTE COSTITUZIONALE SUL PRINCIPIO DI LEGALITÀ:
PUNTO DI ARRIVO O NUOVO PUNTO DI PARTENZA?

Giovanna Iacovone

Sommario: 1. Presupposti logico-giuridici per una interpretazione costituzionalmente orientata. 2. Il principio di legalità come parametro di e valutazione e giudizio della norma impugnata. 3.- Ammissibilità di un generale potere di ordinanza e riconducibilità agli atti necessitati. 4.- Legalità sostanziale e riserva relativa di legge: una lettura in relazione alle ordinanze contingibili e urgenti in materia di sicurezza urbana. 5. La sicurezza urbana quale nuovo settore dell'ordinamento giuridico e la inidoneità del D.M. a definirne i contenuti. 6. Delimitazione del concetto di sicurezza urbana e dei poteri sindacali: la posizione della Corte costituzionale sul rinvio ad un atto governativo. 7. Alcune riflessioni e spunti per una ricostruzione.

1

**1. Presupposti logico-giuridici per una interpretazione
costituzionalmente orientata.**

Con la sentenza 7 aprile 2011, n. 115¹, la Corte costituzionale è tornata, in un arco di tempo breve², ad occuparsi delle

¹ Corte cost. 7 aprile 2011, n. 115, in *Foro it.*, 2011, 1280 ss.

² Infatti sulla costituzionalità dell'art. 54, co. 4, del D.lgs. 18.8.2000, n. 267 si era già pronunciata la Corte costituzionale nella sentenza 1.7.2009, n. 196, in www.cortecostituzionale.it, su ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano sulla base della tesi secondo la quale tale disposizione attribuendo ai sindaci, in qualità di ufficiali di Governo, poteri di pubblica sicurezza e di ordine pubblico, inciderebbe sulle competenze affidate in tali settori dallo



innovazioni apportate all'art. 54 del D.lgs. n. 267 del 18.2.2000 (D.LGS. N. 267 DEL 2000) dall'art. 6 del D.L. n. 92 del 2008 e dalle modifiche in sede di conversione, con la L. n.125 del 24.7.2008, in materia di poteri dei Sindaci quali ufficiali di Governo.

Il contesto politico-sociale in cui si sono collocati gli interventi normativi in tema di sicurezza è stato caratterizzato dalla richiesta avanzata da alcuni Sindaci, in particolare delle grandi città, di rafforzamento dei poteri di intervento per prevenire e contrastare fenomeni di degrado urbano e di insicurezza.

Tale richiesta è stata assecondata ampliando l'ambito dei poteri dei sindaci di derivazione statale, ossia quali ufficiali di Governo, in materia di sicurezza, attraverso l'introduzione del concetto di "sicurezza urbana"³.

La disposizione che ha previsto tale ampliamento dei poteri ha subito una ulteriore trasformazione, quantitativa e qualitativa, in sede di conversione del D.L. n. 92/2008.

Il legislatore, difatti, ha affiancato al potere ordinario contingibile e urgente, originariamente previsto, un potere ordinario e generale di provvedere per il perseguimento delle medesime finalità, ossia di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

Alle tradizionali ordinanze *extra ordinem*, caratterizzate dalla contingibilità ed urgenza, si sono affiancati nuovi

statuto speciale e dalle relative norme di attuazione al Presidente della Provincia autonoma.

³ Ai sensi dell'art. 54, comma 4, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, tali poteri, quindi, sono stati attribuiti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano non solo l'incolumità pubblica, ma altresì la sicurezza urbana.



provvedimenti espressione di un potere “ordinario” e “generale”⁴ di ordinanza.

I confini dell’area di intervento alla base dei poteri attribuiti e delle finalità ivi indicate sono stati oggetto di esame della Corte costituzionale che con la sentenza in commento ha affermato la incostituzionalità della innovazione introdotta in sede di conversione⁵.

L’incostituzionalità era stata in qualche modo preannunciata proprio nella precedente pronuncia del 2009 nella quale la Corte, tuttavia, era stata investita della questione in una prospettiva differente da quella oggetto della sentenza n. 115 del 2011, ossia riguardante il contrasto di competenze legislative⁶.

Nella pronuncia del 2009, invero, la Consulta, preso atto della volontà del legislatore di attribuire anche tale potere “ordinario” ai sindaci in qualità di ufficiali di Governo, ha interpretato in modo costituzionalmente conforme la natura giuridica ed i limiti cui l’ordinamento sottopone tali

⁴ Guarda con preoccupazione all’affermarsi di un potere “generale” di ordinanza V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell’amministrazione*, in *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Atti del LIII Convegno di studi di Scienza dell’Amministrazione, Milano 2008, 164.

⁵ La Corte costituzionale, con la sentenza 7.4.2011, n.115, cit., ha dichiarato incostituzionale l’art. 54, comma 4 del D.lgs. n. 267 del 18.2.2000, come sostituito dall’art. 6 del D.L. 23.5.2001, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della L. 24.7.2008, n.125, nella parte in cui comprende la locuzione “anche” prima delle parole “contingibili e urgenti”, attribuendo così al Sindaco quale ufficiale di Governo un potere di ordinanza ordinario, oltre che contingibile ed urgente per prevenire ed eliminare pericoli alla sicurezza urbana.

⁶ Si veda nota 2.



provvedimenti, pur non escludendo future nuove considerazioni in sede di controllo di costituzionalità⁷.

Il giudice delle leggi, difatti, sia pur incidentalmente, sembra fondare l'interpretazione conforme su un'implicita valutazione di ragionevolezza e garanzia, riguardante la restrizione dell'ambito applicativo delle competenze sindacali in presenza di circostanze contingibili ed urgenti e dei connessi poteri derogatori.

In altri termini, l'aver affiancato la previsione di un potere dei sindaci di adottare un provvedimento ordinario, peraltro privo del carattere della temporaneità, avrebbe potuto circoscrivere il ricorso alle ordinanze contingibili ed urgenti in materia di sicurezza alle sole ipotesi in cui la gravità del pericolo fosse tale da non consentire indugi, attesa la impossibilità di provvedere con mezzi ordinari.

In tal senso sembra potersi argomentare anche avendo riguardo alle implicazioni dell'affermazione, contenuta nella sentenza n. 196 del 2009, secondo cui la sicurezza urbana a fondamento del potere sindacale deve intendersi alla stregua di profilo "locale" della sicurezza pubblica, quale prevenzione dei reati e tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità.

Al riguardo, difatti, la Corte si è spinta fino ad affermare che le ordinanze non contingibili e urgenti consentono ai sindaci di « adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela

⁷ A quest'ultimo riguardo, anzi, anche la sentenza n.115 del 2011 lascia margini di apprezzamento in ordine a possibili future pronunce di incostituzionalità, quasi che la Corte stia seguendo un percorso graduale che sembrerebbe orientato a ricondurre il potere dei sindaci entro quelle coordinate democratiche e di garanzia, faticosamente fissate dalla giurisprudenza in materia di poteri sindacali urgenti. Su tale profilo si veda *infra* nel testo.

di esigenze di incolumità pubblica e sicurezza urbana»⁸. Deve cioè trattarsi di misure volte a dare effettiva attuazione alle norme legislative vigenti⁹.

Tale orientamento, per vero solo implicito nella pronuncia del 2009, è stato coerentemente sviluppato ed esplicitato nella sentenza n. 115 del 2011, in commento.

Infatti, la Corte afferma, sulla base di una interpretazione letterale della disposizione contenuta al comma 4 dell'art. 54 del D.LGS. n. 267 del 2000, che non è consentito alle ordinanze sindacali ordinarie, pur finalizzate a fronteggiare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, «di derogare a norme legislative vigenti, come è invece possibile nel caso di provvedimenti che si fondino sul presupposto dell'urgenza e a condizione della temporaneità dei loro effetti».

A tale conclusione la Corte giunge dopo aver rilevato, attraverso una interpretazione dettata da una lettura "sintatticamente orientata", che la possibilità di derogare alle regole poste da norme ordinarie è consentita – sia pur implicitamente, attesa la espressa affermazione del rispetto dei principi generali dell'ordinamento – solo per le ordinanze contingibili ed urgenti e comunque, per queste ultime, con il presidio esercitato dalle garanzie individuate dalla giurisprudenza¹⁰.

⁸ Corte cost. n. 196 del 2009, cit.

⁹ Tale avviso aveva già espresso con riferimento all'interpretazione dell'art. 54 D.LGS. n. 267 del 2000, L. VANDELLI, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, Relazione presentata al Convegno organizzato dalla Prefettura di Bologna e dalla SPISA dell'Università di Bologna il 25 settembre 2008, pubblicata in ASTRID Rassegna, n. 82/2008, in www.astrid-online.it.

¹⁰ Con riferimento allo specifico profilo della portata derogatoria delle ordinanze, la Corte richiama espressamente la giurisprudenza costituzionale costante e consolidata secondo cui «deroghe alla normativa primaria, da parte delle autorità amministrative munite di potere di ordinanza, sono consentite



Ha potuto così trovare spazio l'orientamento, già proposto in dottrina¹¹, secondo il quale ai sensi della norma all'esame della Consulta, i provvedimenti dei sindaci non contingibili e urgenti in materia di sicurezza urbana si possono adottare in presenza dei presupposti indicati dalla norma legislativa, ma senza alcuna facoltà di derogare alle norme vigenti.

Sotto tale profilo, pertanto, la Corte non ha ravvisato illegittimità costituzionale ed anzi ha considerato in astratto ammissibile l'attribuzione di un potere sindacale di ordinanza di ordinaria amministrazione finalizzato a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, nei limiti in cui tale potere non venga esercitato in deroga alla normazione vigente¹². Una interpretazione, quella della Corte, che sembrerebbe finalizzata ad evitare fughe in avanti rispetto al principio di tipicità, ma non rispetto all'ordine normale delle competenze, in realtà già "sbrigativamente (ir)risolto" nelle precedenti pronunce attraverso la riconduzione del concetto di sicurezza urbana a quello, più ampio, di ordine pubblico e sicurezza ma

6

solo se temporalmente limitate (*ex plurimis*, sentenze n.127 del 1985, n. 418 del 1992, n. 32 del 1991, n. 617 del 1987, n. 8 del 1956) e, comunque, nei limiti della concreta situazione che si tratta di fronteggiare (sentenza n. 4 del 1977)».

¹¹ A. MORRONE, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. Vignudelli, Milano, 2009, 180 ss.

¹² Si rammenta che, soprattutto in materia di sicurezza pubblica, la Corte costituzionale ha sempre mostrato un orientamento favorevole ad interpretare le norme in modo costituzionalmente conforme. Particolare interesse riveste la sentenza 20.6.1956, n. 8 nella quale la Corte costituzionale affermò che, ai fini della pronuncia sulla legittimità costituzionale dell'art.2 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, dovesse aversi riguardo non già al significato rivestito dalla norma nel sistema che le dette vita, bensì a quello acquistato sulla base della interpretazione che, in conformità della Costituzione, ne era stato dato dalla giurisprudenza.



considerati a livello locale, e per questo inquadrati da una parte della dottrina nell'ambito della c.d. sicurezza pubblica "minore"¹³.

2. Il principio di legalità come parametro di valutazione e giudizio della norma impugnata.

L'interpretazione conforme di tipo restrittivo, tuttavia, non ha sottratto il pregnante potere attribuito ai sindaci ad ulteriori valutazioni involgenti, in particolare, il principio di legalità sostanziale.

Il problema si è posto allorché l'indagine si è spostata, necessariamente, sulla individuazione delle norme legislative che regolano la vita civile, e sul loro grado di satisfattività, sì da poter essere implementate dai provvedimenti attraverso cui i sindaci avrebbero dovuto dare loro effettività. Ne è emersa la inesistenza di coordinate normative a ciò funzionali, con conseguente attribuzione di un potere discrezionale «praticamente senza alcun limite, se non quello finalistico, genericamente identificato dal legislatore nell'esigenza di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana»¹⁴.

È venuto così in rilievo il concetto di legalità sostanziale e la violazione del relativo principio che non tollera, come invece nel caso di specie, la "assoluta indeterminatezza" nel contenuto del potere demandato ad una autorità amministrativa, né l'effetto di attribuire una "totale libertà" al soggetto o organo

¹³In tal senso si esprime A. PAJNO, *La sicurezza urbana tra poteri impliciti e inflazione normativa*, AA.VV., *La sicurezza urbana*, a cura di A. Pajno, Bologna, 2010, 33, ss.

¹⁴Come si legge nella sentenza in commento.



nell'esercizio della funzione, in assenza di una "copertura legislativa" in ordine al *quid* ed al *quomodo* dell'azione amministrativa idonea a legittimare il potere¹⁵.

Il Giudice delle leggi, quindi, nell'intento evidente di conciliare l'esigenza politica espressa dai sindaci, interessati a rispondere alla domanda di sicurezza proveniente, pressante, dai cittadini, con l'altra, volta a garantire il rispetto delle categorie alla base dello Stato di diritto, ha esercitato una scelta di bilanciamento politico-giuridico. Così se, da un lato, ha dato quasi per scontata la legittimità dell'innovazione introdotta dalla volizione legislativa, non ritenendo di soffermarsi sulla portata derogatoria del riparto di competenze tra Stato e Regioni e degli organi rappresentativi degli enti locali; dall'altro, ha inteso mettere in discussione non già il potere, ma la costituzionalità della disciplina, attingendo le categorie fondanti il nostro ordinamento democratico, ossia il principio di legalità sostanziale e la riserva relativa di legge.

8

L'orientamento della Corte non si discosta, almeno con riferimento all'affermazione generale circa la necessità di specifiche previsioni normative volte a delimitare i poteri amministrativi, dalla tradizionale posizione volta a ricondurre i poteri di ordinanza nell'ambito del principio di legalità.

Non può tuttavia non osservarsi uno spostamento dell'asse dell'attenzione e la conseguente ricostruzione delle garanzie, inizialmente individuate con riferimento ai poteri straordinari

¹⁵ La tradizionale e consolidata accezione è sapientemente espressa da A. ROMANO, *Introduzione a AA.VV., Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi Editore, 1993, 40, secondo cui «L'Amministrazione può esercitare i poteri, e solo i poteri che l'ordinamento generale le attribuisce delimitandoglieli» e «le norme di attribuzione e di delimitazione dei poteri della p.a. non possono essere espressione dell'autonomia di quest'ultima perché essa non la può definire, ma la può solo esercitare».



di ordinanza prefettizi e sindacali, ora affermate, sembra, solo in relazione alle ordinanze sindacali non contingibili ed urgenti.

Sembra quasi che la Consulta, preoccupata di bilanciare l'ormai scontata prassi, di cui il legislatore ha inteso prendere atto, volta ad esercitare il potere *extra ordinem* di ordinanza con provvedimenti a carattere generale ed ordinario, con le essenziali garanzie costituzionali, nonché concentrata a differenziare i regimi che governano le due tipologie di provvedimenti, abbia poi trascurato di dare indicazioni utili a ricondurre nell'ambito dei principi dell'ordinamento la disciplina esplicativa del concetto giuridico di sicurezza urbana, ivi compresa quella contenuta nel D.M. del 5 agosto 2008 unico strumento deputato per legge ad individuare le coordinate dell'esercizio urgente e necessitato del potere sindacale in tale materia¹⁶.

Inoltre, a cascata, e quasi alla stregua di un "effetto collaterale" dell'impegno profuso nell'astratta legittimazione costituzionale del potere ordinario di ordinanza, si delinea un alleggerimento delle garanzie poste a presidio del legittimo esercizio dei poteri contingibili ed urgenti.

9

3. Ammissibilità di un generale potere di ordinanza e riconducibilità agli atti necessitati.

Il profilo da ultimo evidenziato riporta ad un tema, che si pone quale antecedente logico e che, come detto, sembra essere stato dato quasi per scontato dalla Corte costituzionale,

¹⁶ La necessità della differenziazione delle due tipologie di ordinanze è derivata dalla circostanza che l'ordinanza del Tar Veneto, Sez. III, 22.3.2010, n. 40, di remissione dell'art. 54, 4° comma, del D.LGS. n. 267 del 2000L alla Corte costituzionale, ha contestato, tra l'altro, proprio l'unificazione del regime delle ordinanze contingibili e urgenti con quello delle ordinanze ordinarie.



riguardante l'ammissibilità di ordinanze espressione di un potere ordinario, a carattere generale, e la conseguente qualificazione giuridica del potere medesimo.

In proposito, qualche autore ha ravvisato una evidente contraddizione tra ordinanze ordinarie in materia di sicurezza urbana e carattere residuale ed eccezionale dei poteri amministrativi *extra ordinem*¹⁷.

Di ausilio nell'analisi può essere quella dottrina¹⁸ che nel novero delle ordinanze riconosce come figure giuridiche, oltre alle ordinanze a contenuto regolamentare, solo le ordinanze di necessità e urgenza, facendo rientrare tutte le altre manifestazioni del potere volte ad ordinare, prescrivere, imporre, nell'ambito di provvedimenti tipici che l'autorità amministrativa adotta, nell'esercizio della propria funzione ordinatrice e disciplinatrice, con conseguente disconoscimento dell'ordine quale provvedimento con una specifica identità giuridica.

La dottrina di cui si dà conto sostiene, infatti, che il termine ordinanza viene spesso usato impropriamente dal legislatore, con esso intendendo delineare un provvedimento che esprime un atto precettivo, funzionale alla cura dell'interesse pubblico¹⁹.

Nell'ambito dell'indagine vengono in rilievo, sotto diverso ma connesso profilo, gli atti necessitati che, a loro volta, si differenziano dalle ordinanze di necessità e urgenza, in quanto

¹⁷ P. BONETTI, *La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei Sindaci in materia di sicurezza urbana e l'opinabile sopravvivenza dei Sindaci quali "ufficiali di Governo"*, in *Le Regioni*, 2009, 1420.

¹⁸ F. SATTA, *Ordine e ordinanza amministrativa* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, XXII, Roma, 2 ss.

¹⁹ F. SATTA, *Ordine e ordinanza amministrativa* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, cit., 3 ss.

provvedimenti che, pur avendo anch'essi a presupposto una situazione di eccezione, trovano il contenuto della loro imposizione già predeterminato dalla legge²⁰. Si tratta, in tale ultima ipotesi, di poteri ordinari in situazioni straordinarie²¹.

In entrambi i casi l'esercizio del potere non esorbita dai canoni della tipicità in quanto la norma, soprattutto con riferimento agli atti necessitati, pur generica nell'indicazione dei presupposti, stabilisce comunque il contenuto e l'oggetto del provvedimento.

La riconducibilità alla categoria degli atti necessitati appare supportata dalla stessa prospettazione della Consulta che attribuisce al potere ordinario di ordinanza la funzione di fronteggiare «gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana», pur senza alcuna capacità di derogare a norme legislative vigenti.

In altri termini, attesa la situazione di straordinarietà implicita nella sussistenza del "grave pericolo" e la non derogabilità della normativa che delinea il potere, la Corte costituzionale sembra riferire al c.d. potere ordinario di ordinanza i connotati dell'atto necessitato.

Non v'è dubbio, difatti, che i rilievi opposti dalla Consulta alla scelta del legislatore tendono a ricondurre il c.d. potere ordinario di ordinanza nel raggio di azione dei principi propri dell'attività amministrativa, ossia avendo riguardo ad un'attività del tutto in linea con i caratteri della tipicità e nominatività, auspicando che tanto i presupposti di adozione

²⁰ R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990, 4.

²¹ V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, cit., 161.

degli atti espressione del potere *de quo*, quanto il loro contenuto trovino una definizione nella norma attributiva del potere.

Ne consegue la difficoltà ad accogliere una nuova figura provvedimentale espressione di un potere generale e ordinario di ordinanza, ove si abbia riguardo alla conformità strutturale ed alla connessa riconducibilità del potere amministrativo oggetto della disamina di costituzionalità a quello idoneo a legittimare gli atti necessitati²². Ciò anche, e proprio in considerazione delle affermazioni della Corte costituzionale, ai sensi delle quali il potere ordinario di cui all'art. 54, co. 4° del d.lgs. n. 267 del 2000 appare funzionale a porre prescrizioni concrete, attuative di norme poste da altre fonti a tutela della vita associata, in quanto tale legittimato dal nostro ordinamento.

D'altro canto, i vari approcci classificatori²³, alcuni dei quali propensi anche alla individuazione di un potere di ordinanza ordinario²⁴, convergono nel ricondurre nell'alveo della

12

²² Cfr. in merito L. GALATERIA M., STIPO, *Manuale di diritto amministrativo – principi generali*, Torino, 1993, 53: «Le suddette ordinanze straordinarie, proprio perché *extra ordinem*, vanno tenute nettamente distinte dai c.d. *atti necessitati ordinari*, secondo una locuzione ormai generalmente adottata dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Questi, trovando il loro paradigma di riferimento in previe norme di diritto positivo, rientrano nei comuni provvedimenti amministrativi, salvo, s'intende, il presupposto della necessità ed urgenza. Si presentano, pertanto, strutturalmente e funzionalmente simili a tutti gli altri provvedimenti amministrativi sia perché costituiscono manifestazione di un potere ordinario attribuito a vari soggetti della P.A. e sia perché si risolvono appunto nell'attuazione di fattispecie previste e disciplinate dalla legge anche nel contenuto».

²³ L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, Bologna 1996, 53, che considera ammissibili le ordinanze (in genere) solo se caratterizzate da temporaneità e «inattitudine a produrre effetti permanenti».

²⁴ Così F. BARTOLOMEI, *Ordinanza (dir.amm)*, in *Enc. Dir.*, XXX, Milano, 1980, 969 ss., in part. 975.



contigibilità e dell'urgenza – e delle garanzie ad esse connesse – il potere di ordinanza cosiddetto in senso stretto²⁵.

Viene in ausilio, in proposito, quella dottrina che ha qualificato la norma attributiva del potere di ordinanza come “norma *sulla* produzione giuridica”, diversificandola dalle norme “*di* produzione giuridica”, idonee a legittimare un potere amministrativo, pur ordinatorio, ma predeterminato nel contenuto²⁶.

²⁵ Tra le ricostruzioni più significative dei provvedimenti esplicazione del potere di ordinanza viene in rilievo quella che si deve ad A.M. SANDULLI, *Fonti del diritto*, voce del *Nss. dig. it.*, VII, Torino, 531 ss.; Id., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 67 ss., che, individuata la categoria generale delle ordinanze libere – comprendente tutti i provvedimenti aventi capacità derogatoria rispetto alla disciplina ordinaria - distingue le ordinanze in senso stretto, ossia provvedimenti che recano ordini, a loro volta distinti in tre gruppi: a) i provvedimenti - prezzi, che fissano autoritativamente i prezzi di merci, servizi e prestazioni, in deroga al principio generale secondo cui la determinazione dei prezzi è rimessa alla libera scelta degli interessati; b) le ordinanze per situazioni eccezionali, «previste dalla legislazione per alcuni casi tassativamente ipotizzati, di particolare gravità, nei quali sarebbe pressochè impossibile l'utilizzazione e l'osservanza della normazione ordinaria», dai bandi militari alle ordinanze di pericolo pubblico e di stato interno di guerra, a quelle per pubblici disastri e per epidemie; c) le ordinanze di necessità vere e proprie, comprendenti «i provvedimenti mediante i quali, nelle situazioni di urgente necessità da esse stesse individuate, le autorità amministrative possono – all'occorrenza anche in deroga alla legislazione vigente (...) porre in essere (per una serie indeterminata di casi, o per singoli casi) statuizioni di vario contenuto». Al riguardo, G.U. RESCIGNO, *Ordinanze e provvedimenti di necessità ed urgenza (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Noviss. Dig. it.*, XII, Torino, 1965, 89 ss., rileva come tale classificazione manchi di una definizione unitaria del *genus* ordinanza. Ciò quale riscontro della tesi sostenuta dall'A., secondo cui si tratta di un termine che conserva in alcuni casi un significato atecnico e generico.

²⁶ G.U. RESCIGNO, *Ordinanza e provvedimenti di necessità e di urgenza (Diritto costituzionale e amministrativo)*, cit., 90 ss., il quale, conseguentemente, considera la strutturale contingenza delle ordinanze.



Entro tali termini può condividersi altresì la posizione della dottrina che, precedentemente all'intervento abrogativo della Consulta, ha considerato la formulazione dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000 non idonea a configurare una sorta di potere generale di ordinanza dei sindaci che prescindendo dall'urgente necessità, proponendo sostanzialmente una sorta di disapplicazione della parola "anche" dalla disposizione in considerazione, per circoscrivere il potere dei sindaci alle sole ordinanze contingibili e urgenti²⁷.

Inoltre, e sotto altro profilo, permane in tutta la sua problematicità la questione relativa alla circostanza che la previsione del potere ordinario di ordinanza in materia di sicurezza urbana, pur nell'ambito della interpretazione costituzionalmente orientata ed in quanto tale, secondo alcuni autori, ricondotta nell'alveo della sicurezza pubblica in ambito locale, determina di fatto una sostanziale espropriazione dei poteri e delle competenze politico-amministrative dei consigli degli enti territoriali²⁸.

²⁷ A. PAJNO, *La sicurezza urbana tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in *La sicurezza urbana*, Bologna, 2010, 30, secondo cui «un potere di ordinanza non strettamente legato ai presupposti della necessità ed urgenza, e/o non limitato nel tempo, si risolverebbe nell'introduzione di una misura normativa non necessitata, a carattere non temporaneo e contingente, in dissonanza al quadro che rende il potere in questione compatibile con il quadro costituzionale. Si deve, pertanto, ritenere, nonostante la presenza dell'avverbio "anche" nel testo della norma, che il nuovo art.54, co.4 del D.lgs. n. 267 del 2000, abbia introdotto il potere dei sindaci di adottare (soltanto) atti contingibili e urgenti in materia di sicurezza urbana, per i quali valgono, ovviamente, i limiti delineati dalla Corte costituzionale in relazione al potere di ordinanza».

²⁸ In tal senso, A. PAJNO, *La sicurezza urbana*, cit., 17, nonché G. TROPEA, *La sicurezza urbana, le ronde, e il disagio (sociale) della Corte*, in *Dir. amm.*, 2011, 91.



A tale argomento se ne connette logicamente un altro, di ordine sistematico, attinente alla possibile convivenza, in capo allo stesso soggetto, di poteri ordinari ed eccezionali, dettati dalla medesima finalità, ossia la necessità di prevenire o evitare situazioni di pericolo per la comunità, in quanto tali accompagnate sempre dall'elemento della straordinarietà.

Il tema emerge in tutta la sua complessità, ma, potendo solo accennarvi, non può non considerarsi che è la stessa ragion d'essere del potere contingibile e urgente, chiamato a colmare una lacuna dell'ordinamento determinata dall'impossibilità di provvedere in via ordinaria a causa dell'inapplicabilità o inefficacia di norme²⁹, a rendere difficile tale convivenza, soprattutto in capo allo stesso soggetto, proprio ove si consideri comune la finalità di "fronteggiare gravi pericoli", per definizione fuori dall'ordinario, ma che non sembra essere stata messa in discussione, quantomeno sotto il profilo teorico.

La sussistenza di un pericolo, proprio in quanto tale, renderà disponibile e recessiva alle implicite ragioni dell'urgenza la regola posta a disciplinare il potere ordinario che, quindi, non sarà mai in grado di costituire un limite insuperabile per l'efficacia in deroga del potere di ordinanza contingibile³⁰.

²⁹ F. SATTÀ, *Ordine e ordinanza amministrativa*, cit., 4, individua il fondamento del potere di ordinanza di necessità e urgenza nella sussistenza di lacune dell'ordinamento normativo, ossia del sistema delle norme positive, con conseguente necessità di adeguare l'ordinamento normativo allo stato di fatto, non dell'ordinamento giuridico complessivo. Secondo l'A. si tratta di un potere interno all'ordinamento giuridico, cui i principi generali fanno da cornice, che può essere esercitato anche in deroga alle norme positive che non sono concretamente applicabili.

³⁰ Considerazione analoga, con riferimento al rapporto tra potere di ordinanza e, addirittura, norma di principio, in R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990, 17.

4. Legalità sostanziale e riserva relativa di legge: una lettura in relazione alle ordinanze contingibili e urgenti in materia di sicurezza urbana.

Resta ferma per la Consulta, come detto, quanto meno in termini di qualificazione teorica, la doppia tipologia di provvedimenti, accomunati con riferimento alla finalità³¹, ma distinti sotto il profilo della diversa capacità derogatoria di norme legislative o regolamentari vigenti.

Or, proprio tale elemento di differenziazione è all'origine della diversa considerazione della norma attributiva del potere, sotto il profilo della costituzionalità verificata avendo riguardo al principio di legalità sostanziale, alla base della delimitazione del potere amministrativo.

Viene altresì in rilievo il tema della riserva relativa di legge che, ove prevista, si pone, secondo l'orientamento emergente dalla Consulta, in un rapporto di complementarietà con il principio di legalità sostanziale³².

Or, tale rapporto assume un ruolo di particolare rilevanza nell'ambito della presente riflessione.

La Corte, infatti, afferma che il principio di legalità sostanziale deve essere osservato «in ogni conferimento di

³¹ Anche se al riguardo L. VANDELLI, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, in www.astrid-online.it, all'evidente scopo di salvare il potere ordinario dei sindaci ha proposto una differenziazione fondata sulla finalità: i provvedimenti ordinari funzionali ad una attività di prevenzione, mentre le ordinanze contingibili e urgenti sarebbero rivolte alla eliminazione del pericolo.

³² Per una autonomizzazione dei concetti della riserva di legge e del principio di legalità, in considerazione della diversità delle funzioni, S. CASSESE, AA.VV., *Trattato di Diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale – tomo primo*, Milano, 2000, 195 ss

poteri amministrativi». Una affermazione condivisibilmente onnicomprensiva, dunque riguardante anche il potere contigibile ed urgente.

Del resto, nel fare riferimento ai pregressi orientamenti sul tema, la Corte prende in espressa considerazione la prima pronuncia³³, alla quale altre hanno fatto seguito, in cui si pone la questione della compatibilità del potere di ordinanza con il principio di legalità, focalizzando l'attenzione su ciò che del contenuto dell'atto deve essere previsto nella norma attributiva del potere.

In particolare fa riferimento al consolidato orientamento, inaugurato con la sentenza n.8 del 1956, sulle garanzie poste a presidio dello Stato di diritto in presenza dell'esercizio di poteri amministrativi derogatori, il cui esercizio sia dettato dalla sussistenza di un pericolo di danno grave ed imminente per i cittadini.

In realtà nel novero delle pronunce attraverso cui la Corte costituzionale è giunta ad affermare la compatibilità costituzionale del potere di ordinanza di necessità e urgenza, la prima che affronta specificamente il tema del rapporto del potere in esame con le norme della Costituzione che impongono la riserva di legge è stata la sentenza del 27 maggio 1961, n. 26, nella quale ha sancito l'incostituzionalità dell'art. 2 del R.d. n. 773 del 1931, T.U. leggi sulla pubblica sicurezza.

Dalla lettura della sentenza da ultimo citata si coglie un parallelismo con la sentenza n. 115 del 2011, in commento.

Anche in quell'occasione, infatti, la Corte non ha messo in discussione l'esistenza del potere, ma ha precisato che «occorre che risultino adeguati limiti all'esercizio di tale potere».

³³ Corte costituzionale, 20.6.1956, n. 8, in www.giurcost.org.



Tali limiti sono stati indicati dalla Corte stessa nei principi dell'ordinamento giuridico e nelle prescrizioni costituzionali che impongono riserve di legge con riferimento all'esercizio del potere da parte della p.a.³⁴.

Il limite dei principi dell'ordinamento, difatti, in quella pronuncia trova una sua "concreta consistenza" anche nell'osservanza dei precetti costituzionali che impongono riserve di legge assolute e relative³⁵.

La conformità ad entrambi i parametri consente al potere di ordinanza di rimanere nell'alveo della legalità³⁶ e di potersi esplicitare a trecentosessanta gradi nell'ordinamento, a

³⁴ In proposito, infatti, dalle indicazioni della giurisprudenza costituzionale si ricava che la capacità derogatoria è limitata sotto vari profili. In particolare, con riferimento alle prescrizioni, vi deve essere conformità ai principi dell'ordinamento giuridico (Corte cost., n. 8 del 1956), comunque risultino; nonché a «quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento», non sono derogabili neppure dalla legge (Corte cost., n. 26 del 1961). Inoltre se il limite della riserva assoluta è insuperabile, non lo è quello della riserva relativa, «purchè la legge indichi criteri idonei a delimitare la discrezionalità» dell'autorità a cui è conferito il potere (Corte cost., n. 26 del 1961; n. 201 del 1987).

³⁵ Secondo R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, cit., 154, la riconduzione del potere di ordinanza ai principi e attraverso questi solo alla Costituzione ha «stemperato il significato del limite dei principi tanto da trasformarlo in concetto limite, libero da stretta fedeltà ai disposti legislativi».

³⁶ Secondo F. MERUSI, *La legalità "usurpata" dal legislatore*, in *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2007, 28 ss. il principio di legalità è principio ontologico, di esistenza, del diritto amministrativo, la cui eliminazione sta determinando la "decostruzione" del diritto amministrativo stesso. Infatti, citando M. Heidegger, *Il principio di ragione*, trad. it. Milano, 1991, 118, l'A. afferma che «nel diritto amministrativo ogni istituto deve pertanto essere inteso come una necessaria conseguenza del principio di legalità. E non è certo un caso che la giurisprudenza abbia più volte identificato la legalità con il principio di ragione». Sotto tale profilo, inoltre, l'A. evidenzia, con Mirabeau, che «Il dispotismo è una tentazione continua».



prescindere dalla circostanza che si tratti di materia coperta da riserva relativa o assoluta³⁷.

In altri termini la legittimazione normativa del potere straordinario in esame, pur descrittiva di fattispecie "aperte", non può non creare le condizioni perché il potere medesimo si conformi ai consueti principi che reggono l'esercizio della funzione amministrativa.

Coerentemente con tale impostazione e nonostante la completezza delle argomentazioni addotte dalla giurisprudenza e dalla dottrina³⁸ per ricondurre il potere di ordinanza nell'alveo costituzionale, la Consulta ha comunque sentito l'esigenza di chiarire che i poteri di ordinanza debbono essere «ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio», non potendo «dunque incidere su settori

³⁷ V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, cit., 168 s., propone una interpretazione della distinzione tra riserva relativa ed assoluta in relazione al potere di ordinanza fondata non già sulle materie nelle quali il potere di ordinanza può esplicarsi o meno, bensì sulla possibilità o meno che in una determinata materia il potere amministrativo sia legittimato ad emanare atti anche normativi, purchè, in tale ultimo caso «la legge indichi criteri idonei a delimitare la discrezionalità amministrativa».

³⁸Il riferimento di cui al testo attiene alle ormai pacifiche coordinate poste dalla giurisprudenza all'interno delle quali devono inserirsi le ordinanze sindacali contingibili e urgenti: dalla circostanza che debba trattarsi di interventi straordinari in situazioni di emergenza, alle quali non possa farsi fronte con i mezzi ordinariamente previsti (a titolo esemplificativo, Corte cost., 22 maggio 1987, n. 201, in *Foro it.*, 1988, I, 3538 ss., con nota di R. CAVALLO PERIN ; C.d.S., sez. V, 15 marzo 2006, n. 1367, in *Foro amm.*, C.d.S., 2006, 868); alla temporaneità del provvedimento (C.d.S., Sez. V, 9 febbraio 2001, n. 580, in *Urb. App.*, 2001, 1250, con nota a commento di F. F. TUCCARI); alla idoneità alla realizzazione compiuta del fine perseguito in relazione alle esigenze del caso concreto (Corte cost. 3 aprile 1987, n. 100, in *Foro it.*, 1987, I, 1671, con note di R. CAVALLO PERIN e A. PIZZORUSSO).



dell'ordinamento menzionati con approssimatività, senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione», sottolineando così, l'eccezionalità dell'autorizzazione legislativa in ordine alle deroghe alla normativa primaria, nonché l'esigenza di intelligibilità delle condizioni per l'esercizio del potere derogatorio³⁹.

Nella sentenza in commento, invece, sembra che la Corte, concentrata a diversificare il potere ordinario da quello straordinario e urgente, abbia in qualche modo slegato i poteri contingibili e urgenti da tali parametri, espressione di principi generali, implicitamente "dequotati" a regole, così legittimando tali poteri straordinari attraverso la sussistenza della *interpositio legislatoris*, ossia della mera esistenza del potere.

Proprio le norme costituzionali che hanno consentito alla Corte di giudicare illegittimo il potere sindacale ordinario di ordinanza, nei termini delineati dalla disciplina censurata⁴⁰, danno conto di quel rapporto di complementarità al cui interno riserva relativa di legge e legalità sembrano fondersi e dal quale non può prescindere, neppure ove si abbia riguardo al potere contingibile e urgente.

Non si intende contestare la compatibilità dei poteri di ordinanza con il sistema costituzionale, purché gli stessi siano

³⁹ Corte cost. 14 aprile 1995, n. 127, su cui G.U. RESCIGNO, *Sviluppi e problemi nuovi in materia di ordinanze di necessità e urgenza e altre questioni in materia di protezione civile alla luce della sentenza n. 127 del 1995*, in *Giur. cost.*, 1995, 2185 ss.

⁴⁰ L'art. 23 Cost., infatti, esige che la legge determini alcuni elementi della fattispecie impositiva, avendo riguardo, in particolare, al fondamento, con la conseguenza che l'intervento del potere amministrativo in tanto è possibile, in quanto sia fondato sulla legge e risponda ai principi da questa stabiliti. Stesso discorso può farsi con riferimento all'art. 97 Cost.



disciplinati ed esercitati nel rispetto di «quei precetti della Costituzione che, rappresentando gli elementi cardinali dell'ordinamento, non consentono alcuna possibilità di deroga nemmeno ad opera della legge ordinaria». Ne consegue che la disciplina di tali poteri non può prescindere dall'effettivo rispetto della riserva di legge che, proprio nei casi di cui agli artt. 23 e 97 Cost., espressamente considerati dalla Corte costituzionale quali parametri della legittimità del potere ordinario, si pone in una situazione di unitarietà con il principio di legalità, richiedendo al legislatore qualcosa in più della previsione del potere, esigendo che almeno le scelte caratterizzanti siano da questo effettuate⁴¹.

Sotto il profilo da ultimo considerato, non si dubita, invero, della severità di un sindacato attraverso l'eccesso di potere e la conseguente convinzione della idoneità di tale strumento, proprio in virtù della duttilità dello stesso, cui si accompagna la matura giurisprudenza in ordine alla individuazione delle giuste coordinate del potere di ordinanza.

Tali punti fermi, tuttavia, non paiono idonei a superare l'esigenza della delimitazione anche dei poteri contingibili e urgenti in relazione al nuovo settore qualificato dall'ordinamento come "sicurezza urbana".

Sotto tale aspetto emerge forte l'esigenza espressa "da sempre" dalla giurisprudenza⁴² attraverso i numerosi inviti ad una notevole cautela nell'uso di uno strumento tanto incisivo quanto non (o poco) disciplinato dal legislatore.

⁴¹ Con riferimento alle ipotesi considerate F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, 201, 23, osserva come si tratti di casi in cui, attesi i rispettivi ruoli, il principio di legalità, riguardo al rapporto tra la norma e l'atto autoritativo, mentre la riserva di legge alla competenza delle fonti, quest'ultima finisce «con l'assorbire il principio di legalità».

⁴²C.d.S., sez. V, 8 maggio 2007, n 2109, in *www.giustizia-amministrativa.it*.



Infatti, come non si dubita delle consolidate caratteristiche di garanzia della disciplina acquisite nel tempo dall'istituto, così non può sottovalutarsi l'esigenza di un sostanziale ripensamento o comunque di una razionalizzazione (*recte*: ridefinizione) delle coordinate legislative del potere di ordinanza contingibile ed urgente in relazione della portata innovativa che reca in sé il concetto di sicurezza urbana.

Una razionalizzazione che, in considerazione della lettura che si propone del principio di legalità rapportato alla atipicità del potere di ordinanza, impone non già la individuazione specifica delle regole del potere, quanto la indicazione dei principi caratterizzanti le scelte alla base del potere medesimo che, a loro volta, non potranno che essere letti in termini di aderenza ad altri valori di civiltà giuridica, come i principi di efficacia e di efficienza⁴³.

Pur non potendo indugiare sul difficile rapporto tra *ius* e *lex*⁴⁴ che imperiosamente si fa strada a questo punto della riflessione, non ci si può esimere dal rilevare – anche se forse assiomaticamente – che è alla luce di tali principi che occorre verificare l'attuale disciplina del potere di ordinanza contingibile e urgente a tutela della sicurezza urbana.

⁴³ F. LUCIANI, *La partecipazione al procedimento amministrativo. Il commento*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2001, 1252.

⁴⁴ Sul mutevole rapporto della legge con il diritto, le suggestive riflessioni di G. ZAGREBELSKY, *Il Diritto di Antigone e la legge di Creonte*, AA.VV., *La legge sovrana*, a cura di I. Dionigi, Milano, 2006, 21 ss.



5. La sicurezza urbana quale nuovo settore dell'ordinamento giuridico e la inidoneità del D.M. a definirne i contenuti.

Dalle argomentazioni contenute nella sentenza in commento, attesa la portata generale delle stesse, possono quindi trarsi utili spunti di ordine sistematico anche per una ricostruzione del potere contingibile e urgente che sia in linea con l'orientamento costituzionalmente conforme espresso dalla Consulta.

Emerge, in altri termini, la necessità di enucleare una chiave di lettura univoca dai principi affermati dalla Consulta.

Viene in considerazione, preliminarmente, l'affermazione circa la inidoneità delle indicazioni contenute nel D.M. del 5 agosto 2008 a soddisfare la riserva di legge, in quanto atto «non idoneo a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nei rapporti con i cittadini» e, a sua volta, esso stesso «esercizio dell'indicata discrezionalità». Si tratta di un argomento coerente con l'altro, presupposto, ai sensi del quale il carattere relativo della riserva «non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa in bianco».

La *ratio* che ne emerge attiene all'esigenza di porre un argine con la legge alle limitazioni che l'amministrazione può disporre a carico dei cittadini.

Ne deriva una esigenza di ordine generale di tutela, con conseguente priorità, dell'istanza democratico-garantista della legge di fronte agli atti amministrativi di provenienza governativa.

In altri termini, la riserva relativa di legge, a prescindere dalla natura ordinaria o straordinaria del potere, non può essere soddisfatta da un atto amministrativo, proprio in quanto espressione a sua volta del potere medesimo che il legislatore



ha inteso legittimare, ove esso non sia “sostenuto” da una norma di legge in grado di definirne la struttura.

È questo il momento in cui si crea la convergenza tra riserva di legge e legalità sostanziale, in cui la prima si pone quale garanzia della seconda⁴⁵.

Tale principio non può non valere anche con riferimento alle ordinanze contingibili ed urgenti che, pur rientrando tra le c.d. ordinanze libere, sono espressione di un potere amministrativo e, dunque, assoggettate al principio, insito nella nostra Costituzione, della riserva di legge.

Analogamente, dalle argomentazioni della Corte sembra che la Costituzione abbia accolto una generale concezione sostanziale della legalità. Or, senza poter approfondire il dibattito in dottrina, sia sulla accezione formale o sostanziale della legalità⁴⁶, che sull'accoglimento del principio di legalità sostanziale dalla Costituzione⁴⁷, non può revocarsi in dubbio, a

⁴⁵ Sul tema, M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003, *passim*, il quale, tuttavia, nell'obiettivo di avvicinare legalità e risultato, sembra ravvisare una evoluzione del principio di legalità da sostanziale in formale, in quanto l'Amministrazione, contestualmente all'affermarsi del principio di efficienza (in cui acquistano rilievo i risultati conseguiti) non è più mera esecutrice ma assume un ruolo di compartecipazione creativa dell'ordinamento, nel rispetto dei fini prefigurati dalle norme attributive dei poteri e con il limite costituito dai diritti di libertà e proprietà (part., 257 ss.).

⁴⁶ Per una analisi dell'evoluzione del principio di legalità, in riferimento all'attività amministrativa, nelle varie articolazioni accolte dall'ordinamento A. ROMANO TASSONE, *Fonti, soggetti e situazioni giuridiche soggettive*, AA.VV., *Diritto amministrativo*, cit., 200 ss.

⁴⁷ L'esistenza del principio di legalità sostanziale in Costituzione è stata sostenuta da L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966, nonché *Legalità (principio di)*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XVIII, Roma, 1990, 1 ss. Altrettanti solidi argomenti sono stati opposti per una diversa ricostruzione da G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale, I, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987, spec. 53; nonché da E. CHELLI,



meno di voler incidere sulla coerenza del ragionamento giuridico, la ragionevolezza della vigenza dello stesso ai fini della regolazione del potere legittimato dalla sussistenza dell'urgenza, anche se "calibrato" sull'eccezionalità delle situazioni alla base della relativa funzione attribuita ai Sindaci.

Ulteriore conseguenza è, conformemente all'avviso espresso dalla Corte, la inidoneità formale del D.M. del 5.8.2008 all'assunzione del ruolo di garanzia richiesto dal principio della riserva di legge in ordine alla identificazione del concetto di sicurezza urbana voluto dal legislatore, finalizzata alla individuazione di parametri giuridici a tutela dell'utilizzo legittimo di tali poteri impositivi straordinari, così da eliminare o quantomeno arginare alcune ricorrenti ragioni di incertezza⁴⁸.

Né può dubitarsi che si tratti di un settore nuovo nel nostro ordinamento, come dimostra, ad esempio, il dibattito sulla riconducibilità della locuzione all'ordine pubblico e alla

Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare, in Quaderni costituzionali, 1990, 53 ss.

⁴⁸ Si pensi, a titolo esemplificativo alle ordinanze (del Sindaco del Comune di Lecco e del Comune di Biassono), significativamente definite anti-sbandati, adottate sempre ai sensi dell'art.54 del D.LGS. N. 267 DEL 2000 con le quali era stata richiesta per l'iscrizione anagrafica, la verifica della provenienza e della liceità delle fonti di reddito dei cittadini comunitari ed il possesso della carta di soggiorno per gli extracomunitari. Tali provvedimenti furono sospesi dal Tar Lombardia – Milano (Ordinanze nn. 701, 702 e 717 dell'8 maggio 2008) in considerazione di un molteplice ordine di ragioni riguardanti sia l'uso definito abnorme del potere di ordinanza ex artt. 50 e 54 del d.lgs. n.267/2000, sia il contenuto, considerato sospetto di intenti discriminatori. Con riferimento al primo profilo il Giudice amministrativo ha considerato tali provvedimenti in contrasto con la regola della temporaneità, attesa la inammissibile pretesa di regolare stabilmente una situazione o assetto di interessi; in secondo luogo ha ritenuto ugualmente illegittimo disciplinare con ordinanza la materia delle iscrizioni anagrafiche.



sicurezza pubblica⁴⁹ ed alle relative funzioni ovvero a quelle di polizia amministrativa, anche nel loro esercizio in settori di intervento a valenza più squisitamente sociale⁵⁰ o, ancora, alla risultante del coordinamento di attività e competenze di soggetti istituzionali diversi, finalizzate anche alla promozione e coesione sociali⁵¹.

A tale dibattito ha tentato, in verità, di por fine la Corte costituzionale nella sentenza n. 196 del 2009⁵², prima occasione in cui ha giudicato la costituzionalità dei poteri sindacali in questa materia, affermando che la sicurezza urbana su cui si può fondare il provvedimento del sindaco non è altro che un aspetto (locale) della sicurezza pubblica, da intendersi quale prevenzione dei reati e tutela dei primari interessi pubblici sui

⁴⁹ G. CAIA, "Incolunità pubblica" e "sicurezza urbana" nell'amministrazione della pubblica sicurezza (il nuovo art. 54 del D.lgs. n. 267 del 2000), in *www.giustamm.it*; M. GROTTI, *Potere di ordinanza e diritto penale sostanziale, in Le regioni*, 2010, 415.

⁵⁰ P. BONETTI, *La prima interpretazione costituzionalmente conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei sindaci in materia di sicurezza urbana: l'opinabile sopravvivenza dei Sindaci e dei Presidenti della Giunte provinciali quali "ufficiali di governo", l'afferenza alla sicurezza pubblica, tipologia e limiti*, in *Le Regioni*, 2009, 1411 ss.

⁵¹ Quest'ultima posizione, sostenuta in particolare da A. PAJNO, *La sicurezza urbana*, cit., part. 57, si fonda sull'idea di un sistema integrato sicurezza, sensibile ad istanze di natura sociale e non esclusivamente legate all'ordine pubblico, affidata al contempo all'intervento degli organi statali e all'azione regolatoria delle autonomie locali, da cui emergerebbe un concetto di sicurezza urbana quale risultato concreto dell'incontro tra funzioni e competenze diverse, «nell'ottica appunto dell'art. 118, comma 3, della Costituzione e del complessivo sistema costituzionale».

⁵² Sul punto, in senso critico rispetto alla posizione assunta dalla Consulta nella sentenza citata nel testo, G. TROPEA, *La sicurezza urbana, le ronde, e il disagio (sociale) della Corte*, in *Dir. amm.*, 2011, 55 ss.



quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale⁵³.

In realtà i criteri ermeneutici utilizzati dalla Consulta riconducono a quel recente indirizzo⁵⁴, forse preoccupato di una deriva localistica di scelte relative a "beni giuridici

⁵³ Cfr P. BONETTI, *La prima interpretazione costituzionale conforme (e restrittiva) dei provvedimenti (anche ordinari) dei sindaci in materia di sicurezza urbana: l'opinabile sopravvivenza dei Sindaci e dei Presidenti della Giunte provinciali quali "ufficiali di governo", l'afferenza alla sicurezza pubblica, tipologia e limiti*, cit., 1411 ss.

⁵⁴ Si vedano in proposito le sentenze 13 giugno 2006, n. 222, in www.federalismi.it e 22 giugno 2006, n. 237, in www.giurcost.org, con le quali la Corte costituzionale ha, rispettivamente, dichiarato infondato il conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano contro un'ordinanza del Ministero della salute adottata a tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione di cani potenzialmente pericolosi, mentre ha accolto il ricorso proposto dal Governo contro la legge della Provincia autonoma di Trento che disciplina l'installazione negli edifici pubblici di determinati apparecchi da gioco. Le due pronunce hanno si basano sul comune concetto di ordine pubblico e sicurezza. Infatti nel primo caso la Consulta ha ritenuto infondato il conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma nei confronti dell'ordinanza ministeriale, in quanto il provvedimento statale ha in concreto finalità prevalentemente di ordine pubblico e sicurezza, in quanto la disciplina mira a prevenire reati contro la persona, perché funzionale alla tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all'aggressività. Nel secondo caso sottoposto al Giudice delle leggi, questi, analogamente, ha ritenuto che in concreto è in vigore una specifica disciplina statale che mira alla prevenzione dei comportamenti penalmente rilevanti legati al gioco d'azzardo. Tale linea interpretativa ha trovato altresì conferma in un ulteriore conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano risolto con sentenza 4 maggio 2009, n. 129, in tema di sospensione di licenza di esercizi pubblici. In tal caso la Corte non ha condiviso la tesi della Provincia autonoma volta a contestare la competenza di un Questore a sospendere un'attività commerciale, sulla base della separazione tra le finalità di ordine e sicurezza pubblica, perseguite mediante l'adozione dell'atto impugnato, e la materia degli esercizi pubblici, di competenza provinciale.



fondamentali” e ad “interessi pubblici primari”⁵⁵, che ha avuto come conseguenza una estensione dei casi di ritenuta sussistenza della competenza esclusiva statale, spesso a detrimento delle competenze regionali e che nel caso di specie ha riguardato la materia della polizia amministrativa locale⁵⁶.

Tale linea interpretativa, però, lungi dall’aver convinto la dottrina, è stata altresì ridimensionata dalla stessa Corte costituzionale che con la sentenza n. 226 del 2010, intravedendo elementi di estraneità alla sicurezza pubblica nel concetto di disagio sociale, ricondotto piuttosto alla sicurezza sociale, ha recuperato in favore di quest’ultima uno spazio ed una identità autonomi⁵⁷.

⁵⁵ Il riferimento attiene al concetto di ordine pubblico, positivamente definito per la prima volta nell’art. 159 del d.lgs. n. 112 del 1998, «quale complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza della comunità nazionale».

⁵⁶ Da ultimo, Corte cost. n. 21 del 2010, pronunciata su ricorso proposto dalla Regione Emilia Romagna avverso l’art. 35, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), nel testo modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, recante «Semplificazione della disciplina per l’installazione degli impianti all’interno degli edifici». In tale sentenza la Corte, coerentemente con l’orientamento esposto nel testo ha affermato che la materia della sicurezza, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., «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».

⁵⁷ Si veda in proposito la completa e approfondita analisi di G. TROPEA, *La sicurezza urbana, le ronde, e il disagio (sociale) della Corte*, cit., 71 ss., che, pur nella riscontrata continuità esplicitata dalla Corte con quanto sostenuto nella sentenza n. 196 del 2009, intravede un elemento innovativo nella riconduzione della formula “disagio sociale” alla materia dei servizi sociali e dunque della sicurezza sociale, ricondotta da un orientamento giurisprudenziale costante alla competenza regionale.



Emergono notevoli incertezze interpretative, insite nella disciplina *de qua*, che involgono non solo il profilo del riparto di competenze ma, aspetto di particolare rilievo nella prospettiva di indagine di questo lavoro, l'elevato tasso di discrezionalità insito nel pericolo di danno, ossia nel danno solo potenziale, e dunque nel concetto, assai vago, di insicurezza alla cui definizione è indissolubilmente legato l'opposto e positivo concetto di sicurezza.

6. Delimitazione del concetto di sicurezza urbana e dei poteri sindacali: la posizione della Corte costituzionale sul rinvio ad un atto governativo.

Val forse la pena di riflettere su due aspetti che in proposito vengono in rilievo a sostegno della tesi che si va sostenendo.

Innanzitutto il carattere non obiettivo del concetto di insicurezza⁵⁸. Esso, infatti, pur prescindendo da ogni considerazione su origine e causa, appare altamente indefinito e, in quanto tale, suscettibile di utilizzazioni idonee a legittimare politiche discriminatorie⁵⁹.

⁵⁸ Sui vari ambiti di riferimento del concetto giuridico di sicurezza e sul suo contrario, T. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *Le Regioni*, 2010, 49 ss.

⁵⁹ Non può ignorarsi come tale concetto sia stato assai spesso utilizzato, e forse abusato, in nome della sicurezza pubblica, per inibire il fenomeno dell'immigrazione, emanando ordinanze che si sono tradotte in interventi limitativi dell'esercizio di diritti fondamentali, come quello di libertà di stabilimento e di circolazione, e dell'accesso a prestazioni sociali in favore di cittadini stranieri. Così, ad esempio, viene in considerazione l'ormai famosa ordinanza con cui il Sindaco di Firenze ha vietato l'esercizio del mestiere di lavavetri sull'intero territorio comunale, adducendo questioni di conflitto sociale tali da creare pericolo per la circolazione stradale, in particolare per la sicurezza dei cittadini. Nella stessa logica di esclusione e discriminazione si pone l'altra serie di ordinanze sulle iscrizioni anagrafiche, inaugurate dal



Inoltre, non può negarsi la non corrispondenza tra prassi amministrativa⁶⁰ e nozione di sicurezza urbana fornita dalla Corte, come sicurezza pubblica minore⁶¹. È noto, difatti, che le situazioni “disciplinate” con le ordinanze sindacali adottate ai sensi dell’art. 54, co.4, del D.lgs. n. 267 del 2000 non appaiono riconducibili a quelle oggetto delle funzioni delle forze dell’ordine, né sono caratterizzate dai requisiti della contingibilità e dell’urgenza⁶², tanto da essere state “mutuate” da interventi normativi, quale il D.M. del 5 agosto 2008, che hanno legittimato tali questioni attribuendo loro il carattere dell’astrattezza e della generalità.

Di fronte a tutti questi profili di dissidio e di incertezza non appare dunque possibile negare il carattere giuridicamente innovativo del fenomeno, con conseguente necessità di individuare i settori di incidenza, gli ambiti applicativi delle forme di intervento dei sindaci alla luce dei limiti costituzionali, anche con riferimento al potere di ordinanza contingibile e

Sindaco di Cittadella, e poi addirittura sollecitate dalla Giunta regionale del Veneto con l’approvazione di uno schema di indirizzo per i Sindaci. Sugli usi concreti del potere sindacale di ordinanza, F. CORVAJA, *Esiste una libertà “innominata” da tutelare? Ordinanze sindacali “creative” e libertà individuale*, in *Le Regioni*, 2010, 33 ss.

⁶⁰ Dal secondo rapporto di Cittalia-Fondazione Anci ricerche, *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana*, 2009, emerge che molte delle situazioni concrete disciplinate con le ordinanze sindacali ex art. 54 D.LGS. N. 267 DEL 2000 avrebbe potuto farsi fronte attraverso misure e prescrizioni adottate anche nell’esercizio dei poteri di polizia urbana e di uso del territorio proprio degli organi del comune.

⁶¹ Tale “scollamento” è ben evidenziato da G. FALCON, *Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)*, in *Le regioni*, 2009, 448 s.

⁶² In proposito G. TROPEA, *La sicurezza urbana*, cit., 81, evidenzia come spesso il carattere della contingibilità e dell’urgenza sia smentito dalla circostanza che talvolta la stessa ordinanza sia stata pedissequamente in vari Comuni.



urgente, senza volerne mettere in discussione la legittimità, ma quantomeno al fine di bilanciarne l'esercizio con i diritti inviolabili, primo fra tutti la libertà personale, sì da individuare nuove risposte, idonee a qualificare giuridicamente le politiche pubbliche in tema di sicurezza urbana.

Sotto diverso ma connesso profilo, ulteriore fonte di incertezza e confusione in ordine alla individuazione del contenuto dei poteri di ordinanza in materia, appare in contrasto con la portata della riserva di legge la connessione individuata dall'art. 1 del D.M. del 5 agosto del 2008 tra attività funzionali alla tutela del "bene" sicurezza urbana e «rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale». Tale espresso riferimento non può non riferirsi altresì al potere di ordinanza contingibile ed urgente, essendo il Decreto ministeriale riferito ad entrambi i poteri, ordinari e straordinari di ordinanza.

31

Ora, poiché gli aspetti disciplinati dalle norme cui fa riferimento il provvedimento governativo sono esattamente quelli da cui dovrebbe scaturire la nozione di sicurezza urbana, ne deriva una malcelata consapevolezza della necessaria presupposizione di una disciplina legislativa idonea quantomeno a definire il contenuto del concetto introdotto nell'ordinamento, sì da consentirne la "difesa".

Forse prova troppo la tesi di chi vorrebbe incostituzionale l'art. 54 d.lgs. n. 267 del 2000, proprio sotto il profilo del mancato rispetto del requisito della riserva di legge, anche nella parte in cui aggiunge la "sicurezza urbana" alle finalità perseguibili attraverso il potere di ordinanza⁶³. Di certo, però,

⁶³ A. GUAZZAROTTI, *Le ordinanze dei Sindaci in materia di sicurezza urbana: quale ruolo assume la riserva di legge?*, in *La Regioni*, 2010, 92.

pone un problema, certamente non circoscritto al potere ordinario di ordinanza.

Ulteriore questione non risolta dalla Corte costituzionale, strettamente connessa in virtù di un rapporto di consequenzialità a quella, appena considerata, della idoneità formale del decreto ministeriale ad assolvere al principio della riserva di legge ai fini della incisione di libertà fondamentali, attiene alla sua «idoneità a circoscrivere la discrezionalità amministrativa dei sindaci», questa volta considerata sotto l'aspetto sostanziale e contenutistico.

Il provvedimento in questione, coerentemente con la sua natura e funzione di atto amministrativo, peraltro evidenziati dalla Consulta, non offre un contenuto concettuale della sicurezza urbana e, all'art. 2, sulla base della pregresse esperienze dei sindaci, si limita ad enumerare le tipologie di fenomeni cui ricondurre le diverse situazioni che occorre contrastare.

Si è osservato⁶⁴, difatti, che tale tipizzazione delle situazioni di pericolo, in luogo di una indicazione legislativa di ambiti applicativi, rischia di legittimare l'uso di poteri statali da parte del sindaco senza accertare in concreto l'effettiva pericolosità del fenomeno preso in considerazione, dell'urgenza di procedere e dell'impossibilità di provvedere con altri mezzi.

V'è chi parimenti osserva che della sicurezza urbana, qualificata "bene pubblico", non v'è alcuna indicazione del contenuto, bensì solo la definizione delle attività a sua tutela⁶⁵.

⁶⁴ A. PAJNO, *La sicurezza urbana tra poteri impliciti e inflazione normativa*, cit., 49.

⁶⁵ P. BONETTI, *op.cit.*, il quale, però, ritiene che il D.M. del 2008 possa assolvere ad una funzione positiva nei confronti delle ordinanze contingibili e urgenti, poiché riduce il dubbio «se sia adeguatamente adempiuta la riserva



Lo stesso giudice remittente ha sottolineato l'inidoneità in concreto del Decreto ministeriale adottato ai sensi del comma 4 bis dello stesso art. 54, pur senza mettere in discussione la legittimità costituzionale della disposizione normativa da cui lo stesso ha tratto origine.

La Corte, tuttavia, non scioglie il dubbio circa l'idoneità del contenuto dello stesso a circoscrivere la discrezionalità e sospende il giudizio, impossibilitata a giudicare atti amministrativi.

Al riguardo, infatti, afferma, che se le limitazioni e gli indirizzi contenuti nel decreto fossero stati inclusi in un atto legislativo «questa Corte avrebbe potuto valutare la loro idoneità a circoscrivere la discrezionalità amministrativa dei sindaci».

Anche sotto tale aspetto la Corte si pone in continuità con la sentenza n. 196 del 2009 nella quale ha avuto modo di puntualizzare che «il presente giudizio prescinde da una valutazione del merito del decreto impugnato ed in particolare dal profilo concernente l'ampiezza della definizione del concetto di sicurezza urbana in relazione ai suoi potenziali riflessi sulla sfera di libertà delle persone».

Ancora un *obiter dictum*, dunque, che lascia intravedere la consapevolezza in ordine alla inadeguatezza della disciplina ed, al contempo, la necessità di omettere ogni valutazione al riguardo.

Non v'è dubbio, però, che il d.m. del 2008 riceve la sua legittimazione da una norma legislativa, il comma 4 bis dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 che demanda la definizione – dunque la delimitazione dei confini – del settore ordinamentale

relativa di legge in materia di prestazioni personali e patrimoniali» ai sensi dell'art. 23 Cost.



della sicurezza urbana ad un provvedimento ministeriale, al quale è altresì attribuito il compito di disciplinare anche l'ambito di applicazione delle disposizioni poste dalla norma medesima (ai commi 1-4) con riferimento ai relativi poteri sindacali⁶⁶.

Anche sul punto, dunque, emerge una evidente divergenza sul modo di intendere il principio di legalità, tra Corte costituzionale che lo interpreta come principio di legittimazione democratica della pubblica amministrazione, e legislatore che sembra aver optato per un principio di legalità inteso alla stregua della previa determinazione dei criteri generali⁶⁷, indipendentemente dalla circostanza che a fissarli sia il Parlamento o il Governo.

Sembra che, ancora una volta, *l'obiter* contenga una riserva della Corte di intervenire in futuro in sede di giudizio in via incidentale.

Occorrerà attendere quella giurisprudenza che, condividendo l'orientamento di cui sembra implicitamente portatrice la Consulta, metta in discussione la costituzionalità anche del comma 4 bis dell'art. 54 del D.lgs. n. 267 del 2000, laddove demanda ad un provvedimento ministeriale la definizione di un nuovo settore dell'ordinamento e dei relativi poteri amministrativi, anche con riferimento a circostanze sussumibili nell'ambito della straordinarietà e dell'urgenza.

⁶⁶ Ai sensi dell'art. 54, co. 4 bis del D.lgs. n. 267 del 2000: «Con decreto del Ministro dell'interno è disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana».

⁶⁷ La possibile interpretazione in tal senso del principio di legalità è evidenziata, nel novero delle altre ipotesi ermeneutiche, da S. CASSESE, *Trattato di Diritto amministrativo*, parte generale, I, Milano, 2000, 195 ss.

Altra ipotesi, auspicabile, sarebbe quella di una normazione primaria che, nel rispetto della riserva di legge, indichi l'ambito e la portata dell'attività amministrativa a tutela della sicurezza urbana, ivi compresi i poteri di ordinanza *extra ordinem* del sindaco, e che dia attuazione all'art. 118, co. 3° della Costituzione.

Di più immediata prospettiva appaiono l'annullamento o la disapplicazione parziale del D.M. del 5.8.2008 per illegittimità accertata dall'esegesi del giudice comune.

7. Alcune riflessioni e spunti per una ricostruzione.

L'esame sin qui condotto consente di svolgere alcune considerazioni sul percorso intrapreso dalla Corte costituzionale e orientato alla riconduzione del potere dei sindaci all'interno delle coordinate democratiche e delle garanzie assunte dall'ordinamento.

Si è già evidenziato come tale percorso abbia assunto i caratteri della gradualità, non smentiti neppure dalla pronuncia del 2011 che come le precedenti sembra lasciare margini per future, nuove considerazioni, a completamento di quelle già formulate sulla base delle impostazioni dei giudici remittenti.

È opportuno, dunque, considerare l'evoluzione della problematica avendo riguardo alle connessioni tra le pronunce che costituiscono altrettanti tasselli, sia al fine di una corretta lettura dell'attuale punto di approdo, che della possibile configurazione di futuri scenari.

Dalla ricostruzione svolta dalla Corte costituzionale emergono alcuni profili in parte identificabili quali punti critici, in quanto non risolutivi delle questioni sottoposte all'attenzione, ma che per altri aspetti costituiscono ulteriori motivi di approfondimento e riflessione al fine di portare a



compimento un processo di definizione dei poteri pubblici in una materia, la sicurezza, alla base di una istanza sociale generale e involgente, in modo trasversale, i vari profili della vita dei consociati.

Le tematiche affrontate, e sulle quali appaiono necessarie alcune riflessioni finali, nel tentativo di fornire un qualche contributo a tale processo, attengono a due ordini di questioni, l'uno riguardante il c.d. potere ordinario di ordinanza, l'altro il potere straordinario ed eccezionale attribuito in situazioni contraddistinte dalla contingibilità e urgenza.

7a. Quanto al primo, si è evidenziato, innanzitutto, come la Consulta dando per scontata la legittimità costituzionale di un potere sindacale ordinario di ordinanza, e riconducendo il concetto di sicurezza urbana alla sicurezza pubblica c.d. minore, rientrante nell'ambito dell'art. 117, comma 2, lett. h) Cost., (così collocandosi sulla medesima scia delle precedenti pronunce), abbia lasciato insoddisfatte le aspirazioni di dottrina e giurisprudenza a veder risolta, eventualmente attraverso l'attuazione dell'art. 118 comma 3 Cost., la questione relativa alla possibile sovrapposizione dei poteri sindacali con i poteri politico-rappresentativi dei consigli comunali rispetto a materie che potrebbero afferire alla sicurezza urbana⁶⁸.

Si è rilevato, inoltre, come tali scelte interpretative, associate alla "scontatezza" con cui la Corte costituzionale ha accolto nell'ambito del nostro ordinamento il potere ordinario di ordinanza, di certo non abbiano favorito letture

⁶⁸ Osserva F. CORTESE, *Povertà e ordinanze dei sindaci: politiche pubbliche e l'importanza delle questioni organizzative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 702, che le decisioni cui è chiamato il Sindaco, ai sensi dell'art. 54, co.4 del D.lgs. n. 267 del 2000, «pur essendo ipoteticamente rivolte alla sola sicurezza urbana, si spingono a colpire fenomeni che sono oggetto di altre politiche, le quali sarebbero però di competenza strettamente comunale».



costituzionalmente conformi delle innovazioni di cui all'art. 54 d.lgs. n. 267 del 2000.

Non è, altresì, apparsa in grado di superare le incertezze da cui è pervaso tale potere, la mera evidenziazione della esigenza di darne una "copertura" legislativa, in quanto non accompagnata da altre indicazioni idonee a consentirne l'esatto inquadramento sistematico.

Di una certa utilità, al fine del soddisfacimento dell'evidenziata esigenza, si rivelerebbe il collegamento esplicito tra potere ordinario in materia di sicurezza urbana e provvedimenti subordinati all'effettivo riscontro in sede amministrativa di situazioni di pericolo individuate in modo generale ed astratto dalla norma attributiva del potere medesimo, grazie alla indicazione di ambiti applicativi, sì da ricondurlo nell'alveo della tipicità, in virtù della chiara indicazione di fondamento e limiti.

Viene in ausilio lo schema dell'atto necessitato che, come si è cercato di dimostrare, offre maggiori garanzie, anche con riferimento alle competenze ridisegnate dalla riforma del titolo V della Costituzione, attesa l'esigenza di indicare specificamente sia la situazione cui si riferisce, sia lo scopo immediato perseguito con l'atto in parola⁶⁹.

Il percorso indicato appare in sintonia con quella tendenza più generale, interprete di un fenomeno socio-giuridico di più ampia portata⁷⁰, da alcuni autori definita di «tipizzazione dei contenuti dei poteri di ordinanza»⁷¹, che da un lato si estrinseca

⁶⁹ Si vedano in proposito le considerazioni di F. BARTOLOMEI, *Ordinanza (dir. amm.)*, voce, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, 1986, 975.

⁷⁰ Per l'analisi del quale si rinvia al lavoro di A.FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008.

⁷¹ M. GNES, *I limiti del potere di urgenza*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2005, 683, riporta una interessante casistica del fenomeno.

attraverso la tendenziale trasformazione dei poteri urgenti di ordinanza in poteri ordinari, dall'altro tende ad utilizzare i modelli dei provvedimenti necessitati per definirne il contenuto.

L'idea che si fa strada è quella secondo la quale, all'aumentata percezione della c.d. insicurezza il legislatore è chiamato a rispondere con una disciplina della funzione amministrativa della prevenzione del rischio intesa come funzione ordinaria, non derogatoria delle competenze e che si ponga, conseguentemente, quale limite alle situazioni di emergenza⁷².

Ove si collochi il tema oggetto della riflessione nella più ampia prospettiva sistematica cui si è fatto cenno, se ne trae una indicazione volta ad intervenire avendo riguardo a due profili strettamente connessi.

In primo luogo occorrerebbe coltivare l'idea, ormai proveniente da più parti⁷³, di mettere in discussione la figura del sindaco quale ufficiale di Governo, sì da non incorrere nell'insidia presente nella riconduzione della sicurezza urbana all'ordine pubblico, creando così le condizioni della compatibilità tra potere ordinario del sindaco in tale materia e funzioni amministrative dell'ente territoriale, secondo una interpretazione conforme alla riforma del Titolo V della Costituzione.

Inoltre si tratterebbe di fornire alle funzioni amministrative della prevenzione parametri normativi che tengano conto dei nuovi interessi giuridicamente rilevanti, in modo da

⁷² Per uno studio approfondito dell'attività amministrativa di prevenzione nelle situazioni di emergenza, A. FIORITTO, *op. cit.*, spec. 191 ss.

⁷³ G. TROPEA, *La sicurezza urbana, le ronde, e il disagio (sociale) della Corte*, *op. cit.*



individuare in via astratta e generale le attività volte ad evitare o a ridurre al minimo la possibilità che si verifichi la lesione degli interessi medesimi; nonché fornire parametri di giudizio idonei a valutare l'azione amministrativa alla luce di criteri conformi al principio di legalità.

L'esigenza di definire compiutamente l'ambito di operatività del potere necessitato chiama necessariamente in causa sia l'esigenza di una chiara ricostruzione del concetto di sicurezza urbana, nelle sue varie articolazioni, sia, ed ancor prima, la necessaria configurazione legislativa dello stesso, facendo così tornare in evidenza, in modo sempre più netto, il problema dell'inidoneità del D.M. del 2008 ad assolvere a tale ruolo.

Non v'è dubbio, infatti, che l'esatta delimitazione giuridica del concetto *de quo* costituisce la condizione primaria ed essenziale per la circoscrizione del potere discrezionale nei rapporti con i cittadini ed i soggetti che si trovino sul territorio comunale, al fine del soddisfacimento della riserva di legge che, ai sensi degli artt. 23 e 97 Cost., deve governare l'esercizio di attività amministrative impositive di obblighi, e che – almeno secondo l'orientamento accolto dalla Corte costituzionale – si pone, altresì, quale mezzo per l'osservanza del principio di legalità sostanziale.

7b. Quanto al secondo profilo, si è evidenziato come anche le ordinanze contingibili e urgenti risentano delle incertezze giuridico-concettuali legate alla innovatività della nozione sicurezza urbana.

Si è in particolare considerata l'esigenza – verificata sulla base dei consolidati convincimenti della Corte costituzionale riguardanti i margini entro cui devono restare le ordinanze di necessità perché possano considerarsi compatibili con l'ordinamento costituzionale – di una disciplina legislativa in

grado di funzionare da parametro dell'azione amministrativa contingibile e urgente.

Neppure le ordinanze espressione di tale potere, infatti, possono prescindere da criteri idonei, posti dalla legge ordinaria «a delimitare la discrezionalità dell'organo cui il potere medesimo è stato attribuito».

Secondo i punti certi di approdo cui è giunta la Consulta, la capacità derogatoria delle ordinanze contingibili e urgenti si infrange contro tali necessari criteri che il legislatore ordinario ha l'obbligo di individuare nelle materie coperte da riserva relativa di legge.

Non può revocarsi in dubbio, difatti, che la esposta necessità di criteri idonei a delimitare la discrezionalità amministrativa assurga a principio generale dell'ordinamento che regge l'esercizio della funzione amministrativa⁷⁴ cui ancorare il potere legittimato dal verificarsi di situazioni contingibili ed urgenti.

40

Non può ignorarsi, alla luce della vigente normativa, l'esigenza del tutto insoddisfatta di individuare coordinate legislative anche del potere di ordinanza contingibile ed urgente, a fronte della portata innovativa che reca in sé la materia della sicurezza urbana, sì da soddisfare il principio di legalità sostanziale di cui la riserva relativa di legge si pone quale regola costituzionale strumentale.

Appare evidente che le perplessità sul D.M. del 2008 sollevate con riferimento al potere ordinario di ordinanza coinvolgono altresì il potere eccezionale, con i conseguenti dubbi

⁷⁴ Anche V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, cit., 169, pone in rilievo l'affermazione tanto risalente quanto consolidata della Corte costituzionale, secondo cui la sussistenza di criteri idonei a delimitare la discrezionalità amministrativa è da annoverare tra i principi generali dell'ordinamento cui deve conformarsi l'esercizio del potere di ordinanza.

sulla costituzionalità della norma di legge⁷⁵ che attribuisce la funzione della individuazione dei criteri per il legittimo esercizio del potere discrezionale ad un atto amministrativo.

Nella attuale situazione, dunque, pur non essendo in discussione la legittimità costituzionale del potere sindacale di ordinanza contingibile ed urgente, restano aperti alcuni varchi nell'impianto normativo che potrebbero consentirne un uso arbitrario.

Inoltre, non può contarsi su un potere ordinario, rispettoso dell'assetto delle competenze, idoneo a porre dei limiti all'operatività del potere eccezionale con tutti i connessi problemi di ordine dogmatico e, nella materia *de qua*, i risvolti concreti che ne derivano.

Forse, quindi, ancora una volta, occorrerà inoltrarsi lungo il percorso della legittimità costituzionale per guadagnare qualche ulteriore certezza che, in questa materia, aiuterebbe a dare un assetto stabile al potere di emergenza riconducendolo entro coordinate chiare e certe.

⁷⁵ L'art. 54, co. 4 bis del D.lgs. 18.8.2000, n. 267, attribuisce la funzione di disciplinare l'ambito di applicazione del potere sindacale di ordinanza in materia di sicurezza urbana ad un decreto ministeriale.



OSSERVATORI



RESPINGIMENTO COLLETTIVO DEGLI IMMIGRATI: LA PAROLA ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

NOTA A SENTENZA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, 23
FEBBRAIO 2012 - *HIRSI E ALTRI C. ITALIA*

di Caterina Bova

1. La Corte europea chiarisce la politica dei respingimenti.

La Corte Europea dei diritti dell'uomo il 23 febbraio 2012 ha condannato all'unanimità l'Italia per la "politica dei respingimenti"¹ effettuata nell'estate del 2009 nei confronti di cittadini stranieri, per lo più africani provenienti dalla Libia. L'Italia – secondo la Corte – ha violato la Convenzione Europea sui diritti dell'uomo ed in particolare il principio di *non refoulement* (non respingimento) secondo cui non è consentito respingere migranti verso Paesi nei quali corrano il rischio di essere perseguitati o di subire trattamenti inumani o degradanti.

1.1. Breve descrizione dei fatti

Nella notte fra il 6 ed il 7 maggio 2009 alcuni vascelli della Guardia di Finanza e della Guardia costiera italiana intercettavano, a 35 miglia nautiche a sud di Lampedusa, in

¹ Sul punto si v. B. Nascimbene, *Condanna senza appello della "politica dei respingimenti"? La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Hirsi e altri c. Italia*, in *Istituto Affari Internazionali*, 02 - marzo 2012.



acque maltesi, tre imbarcazioni con a bordo circa duecento persone - fra cui molte donne, anche in stato di gravidanza, e bambini - per lo più di origine eritrea e somala, dirette verso le coste italiane. Una volta bloccate le imbarcazioni, i passeggeri venivano trasferiti sulle navi militari italiane e, dopo un viaggio durato dieci ore, venivano riconsegnati alle autorità libiche senza possibilità di opporre resistenza, senza essere ascoltati, senza ricevere alcuna identificazione, senza poter chiedere asilo politico né tantomeno acquisire informazioni sulla destinazione.

I migranti, una volta sbarcati sul territorio libico, venivano assistiti da alcuni operatori umanitari del Consiglio italiano per i rifugiati (CIR) i quali si adoperavano a raccogliere le firme di 11 cittadini somali e 13 cittadini eritrei in calce ad una procura che attribuiva ai legali dell'Unione forense per i diritti umani di Roma l'incarico di presentare in loro nome un ricorso alla Corte Europea dei diritti umani per denunciare il trattamento subito dalle autorità italiane².

Secondo le autorità italiane il respingimento – finalizzato al controllo dell'immigrazione irregolare via mare – è stato effettuato in ottemperanza al Trattato italo-libico di partenariato, amicizia e cooperazione con la Libia del 30 agosto 2008 e del relativo protocollo addizionale del 4 febbraio 2009 che modificava, in parte, l'accordo del 29 dicembre 2007 in materia di lotta all'immigrazione clandestina e non presentava alcun elemento di criticità.

Come è noto, il caso ha suscitato un grande interesse nella comunità internazionale. Il ricorso, depositato nel mese di

² P. De Stefani, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia: illegali i respingimenti verso la Libia del 2009*, in <http://unipd-centrodirittiumani.it>



novembre del 2009 e rubricato con il n. 27765/09, è stato prima assegnato ad una delle camere semplici della Corte e a febbraio del 2011 è stato trasferito – proprio per la rilevanza delle argomentazioni trattate – alla Grande Camera della Corte europea, composta da 17 giudici. All’udienza, fissata per il 22 giugno dello stesso anno, oltre agli avvocati dei 22 ricorrenti (nel frattempo due dei 24 ricorrenti erano deceduti) ed agli agenti del governo italiano, è stato ammesso, come terzo interveniente, un rappresentante dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Sono, altresì, intervenuti rappresentanti dell’Alto Commissariato dei diritti umani delle Nazioni Unite ed esponenti di spicco delle maggiori organizzazioni non governative fra le quali Human Rights Watch, Amnesty International, Fédération internationale des langues des droits de l’Homme e Human Rights Law Clinic della Columbia University di New York, esprimendo censure e critiche per la situazione verificatasi all’interno della c.d. zona “SAR” (Search and Rescue) di responsabilità maltese nonché verso il comportamento delle autorità italiane.

2. I motivi di censura

Gli avvocati dell’Unione forense dei diritti dell’uomo hanno basato il ricorso sulla violazione degli artt. 3 e 13 della CEDU e dell’art. 4 del Protocollo addizionale n. 4 alla Convenzione stessa. Nello specifico, l’art. 3 riguarda il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti; l’art. 4 del Protocollo n. 4 sancisce il divieto di espulsioni collettive di stranieri, mentre l’art. 13, da leggersi anche in combinato disposto con i citati artt. 3 della CEDU e 4 del Protocollo, riconosce il diritto ad un rimedio effettivo davanti alle autorità nazionali e, nel caso di specie, questo diritto poteva essere esercitato solo in via teorica,



in quanto mancavano in Libia le condizioni di fatto affinché i cittadini coinvolti fossero nella condizione di denunciare, nelle sedi competenti, le autorità italiane per violazione dei diritti umani.

2.1. Le ragioni sostenute dall'Italia e le osservazioni avanzate della Corte

Il governo italiano si è difeso contestando *in primis* la correttezza formale dell'atto di procura sottoscritto dai cittadini africani. La tesi degli avvocati del governo italiano è stata quella secondo cui non è possibile essere certi che i sottoscrittori fossero veramente le vittime della presunta violazione. A sostegno di tale tesi richiamavano il caso *Hussun and Others v. Italy*, trattato dalla Corte europea dei diritti umani nel mese di gennaio 2010, nel quale proprio la mancanza di firme autentiche sull'atto di procura e l'assenza di contatti fra i legali ed i clienti/ricorrenti era stato il motivo della cancellazione dal ruolo del ricorso. Ma nel caso in esame la Corte, per fortuna, ha deciso diversamente ed ha ritenuto di accogliere come autentiche le firme raccolte e di ritenere sussistenti i contatti telefonici e via e-mail dei legali con le parti interessate.

Il secondo argomento sostenuto dallo Stato italiano riguardava la giurisdizione ed in particolare la tesi secondo la quale i fatti, pur essendosi svolti su navi italiane, erano comunque accaduti in acque internazionali e, quindi, fuori dal territorio italiano e pertanto non sottoposto alla giurisdizione italiana. I militari italiani, fuori dalla loro giurisdizione, non hanno effettuato una operazione di polizia ma si sarebbero limitati ad effettuare un'operazione di salvataggio in mare, a fornire il dovuto soccorso a barche in difficoltà e a salvare gli



occupanti. Di conseguenza la giurisdizione della Corte europea dovrebbe essere esclusa.

La Corte non solo non accetta la difesa avanzata dall'Italia ma coglie l'occasione per chiarire in maniera lucida, esaustiva ed inequivocabile il problema della corretta interpretazione delle norme in materia. Dopo aver richiamato il codice della navigazione italiano ed i principi di diritto internazionale che riconoscono che una nave in acque internazionali è soggetta alla esclusiva giurisdizione dello Stato di cui batte bandiera, la Corte – richiamando la sentenza *Medvedyev and Others v. France* del marzo 2010 – respinge il tentativo italiano di aggirare le norme del settore invocando l'ipotesi che si è trattato di un salvataggio in mare e non di espulsione di migranti, aspetto del quale si dirà puntualmente nel paragrafo 2.2.

I giudici europei hanno, dunque, precisato che, dal momento in cui i profughi africani sono stati accolti sulle navi italiane, dove era presente un equipaggio esclusivamente italiano, e fino a quando gli stessi non sono stati consegnati alle autorità libiche, l'Italia ha esercitato su di essi un controllo *de jure* e *de facto* che impegna lo Stato italiano e lo rende responsabile per ogni eventuale violazione dei diritti sanciti nella Convenzione Europea. Si è trattato, dunque, precisa la Corte, di esercizio extra-territoriale della giurisdizione.

Il terzo argomento di accusa dal quale gli agenti del governo italiano si sono dovuti difendere riguardava la presunta violazione dell'art. 3 della CEDU nel quale si sancisce che "*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*".

La difesa dell'azione condotta dai nostri connazionali è stata fondata sull'idea che la Libia al momento dei fatti – anche



grazie alla ratifica di convenzioni sui diritti umani, nonché alla sottoscrizione di numerosi trattati internazionali sui diritti umani – era un Paese sicuro, non destava alcuna preoccupazione di eventuali rischi di maltrattamento ai danni dei profughi rimpatriati. La difesa italiana sembrava ingenuamente trascurare che due dei 24 ricorrenti avevano trascorso gli ultimi due anni nelle carceri libiche e denunciavano a gran voce gli abusi e le violenze subite. Inoltre, i trasferimenti posti in essere dai militari italiani, come già detto, sarebbero stati legittimati dalla presenza di accordi bilaterali Italia-Libia sottoscritti nel 2007 e modificati nel 2009, anche in risposta ai crescenti flussi migratori. Del resto, continua la difesa italiana, nessuno dei profughi presenti sulle navi ha manifestato la volontà di chiedere asilo politico e la loro mancata identificazione è stata dovuta esclusivamente al fatto che non si trattava di una operazione di polizia ma di un salvataggio di barconi colmi di individui in difficoltà. Pertanto, i militari italiani, una volta soccorsi i profughi e fino all'arrivo alla destinazione prevista (ma mai comunicata ai migranti), si sono prodigati a fornire loro assistenza, senza mettere in atto le procedure di identificazione propedeutiche ad una espulsione.

Le osservazioni esposte dalle autorità italiane non hanno affatto convinto la Corte, la quale – pur riconoscendo valore agli accordi sottoscritti fra i due Paesi – ha escluso che gli impegni assunti fra Italia e Libia per il contrasto all'immigrazione clandestina potessero escludere o anche solo limitare l'applicabilità delle norme di diritto internazionale di tutela dei diritti umani. Inoltre, la Corte ha ricordato che dai fatti è sembrato emergere con chiarezza che sulle navi italiane non erano presenti né interpreti né consulenti in grado di interagire con i clandestini ed eventualmente supportarli nella



richiesta di asilo politico; al contrario, come accennato, sembra accertato che i profughi non fossero stati messi a conoscenza che le navi italiane li stessero riportando in Libia.

Secondo la Corte Europea l'Italia, non consentendo ai 24 ricorrenti di chiedere asilo, ha violato l'art. 3 della CEDU anche perché tutti gli osservatori internazionali nei propri dossier avevano ampiamente descritto i trattamenti inaccettabili cui gli immigrati irregolari erano sottoposti in Libia; era nota, dunque, l'assenza in Libia di ogni regola in materia di protezione dei rifugiati e, pertanto, l'Italia avrebbe dovuto accertarsi del trattamento a cui sarebbero stati esposti i ricorrenti una volta riconsegnati alle autorità libiche (par. 123-125 e 133)³, nonché della eventualità che questi soggetti venissero espulsi dalla Libia verso i rispettivi Paesi di provenienza, Somalia ed Eritrea, nei quali la violazione dei diritti fondamentali della persona è cosa nota a tutti. Del resto le evidenze di questi accadimenti erano emerse in occasione della sentenza *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Gennaio 2011.

2.2. Divieto di respingimento collettivo - Art. 4 Protocollo n. 4 del 1963

La sentenza *de qua* appare di indubbio interesse per diversi motivi, alcuni dei quali sono già emersi nella presente trattazione. Un approfondimento ad hoc, però, merita l'interpretazione particolarmente innovativa che la Corte Europea ha deciso di dare all'art. 4 del protocollo n. 4 del 1963 in materia di espulsione collettive. Si ricorda, infatti, che uno

³ A. Fiorini, *Italia condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Sentenza Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, in <http://www.meltingpot.org>



dei motivi di censura sollevati dagli avvocati della parte ricorrente è stata proprio l'avvenuta violazione dell'art. 4 del Protocollo nella parte in cui stabilisce che le espulsioni collettive di stranieri sono vietate.

Secondo le autorità italiane il citato art. 4 non poteva essere invocato nel caso di specie, in quanto non si era trattato *strictu sensu* di una espulsione bensì di un respingimento di migranti presenti in acque internazionali; l'Italia avrebbe semplicemente rifiutato di autorizzare l'ingresso dei migranti nel proprio territorio; perché si possa parlare di espulsione - sosteneva la difesa italiana - il soggetto da espellere deve trovarsi nel territorio del Paese interessato. Diversamente opinando, la Corte Europea dei diritti dell'uomo, per la prima volta, applica l'art. 4 del Protocollo n. 47 al caso di stranieri che non si trovavano sul territorio nazionale, ma in alto mare facendo sua "una interpretazione teleologica e funzionale della CEDU, conforme alla propria giurisprudenza che si fonda sul significato ampio di giurisdizione esercitata dallo Stato ai sensi dell'art. 1 della CEDU"⁴. Del resto, appare chiaro che se l'interpretazione dell'art. 4 fosse limitata ai casi di espulsione collettiva dal territorio di uno Stato, la sua tutela sarebbe inefficace verso un fenomeno dilagante qual è quello delle migrazione via mare.

La Corte non accoglie le osservazioni presentate dalle autorità italiane e precisa che lo scopo dell'art. 4 è quello di impedire agli Stati di espellere degli stranieri senza esaminare le loro circostanze personali. Il divieto di espulsioni collettive si deve, dunque, applicare anche nel caso di violazione del

⁴ B. Nascimbeni, *Condanna senza appello della "politica dei respingimenti"*, in *op. cit.*, pg. 3.



principio di *non refoulement*. Del resto, il principio di *non refoulement* è radicato nel diritto internazionale vigente, sia nella Convenzione di Ginevra sia nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, e non può essere interpretato in maniera artificiosa qualificando i respingimenti come azioni di soccorso in mare o tentativi di contenimento del traffico di persone fra gli Stati⁵.

3. Considerazioni conclusive

Con la sentenza in esame si dovrebbe chiudere la stagione dei respingimenti in mare, operati dalle autorità italiane, per lasciare spazio alla riflessione su una nuova politica per il controllo dei flussi migratori compatibile con il diritto internazionale e la tutela dei diritti umani.

Anche i giudici della Grande Camera riconoscono nel contenimento dei flussi migratori l'esistenza di un problema di estrema rilevanza da affrontare e risolvere temperando le diverse esigenze esistenti. Si tratta di un problema complesso che impegna gli Stati e che merita di essere affrontato con attenzione, ma senza consentire agli Stati stessi di sentirsi esonerati dal valutare ogni eventuale rischio che un respingimento e/o espulsione può determinare in termini di lesione dei diritti umani.

La tesi sostenuta dalle autorità nazionali - secondo cui la Libia, al momento dei fatti, era un Paese sicuro nel quale non vi erano sospetti circa i rimpatri verso Paesi come l'Eritrea o la Somalia dove i fenomeni di violazione dei diritti umani erano

⁵ P. De Stefani, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia: illegali i respingimenti verso la Libia del 2009*, *op.cit.*



noti - non è apparsa credibile alla Corte e forse non lo sarebbe stata neanche agli occhi di cittadini sicuramente meno esperti dei 17 giudici.

Del resto, è cosa nota che la Libia non ha mai ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 e non ha mai offerto nessuna adeguata procedura ai soggetti richiedenti asilo, né alcuna protezione internazionale. Sono, infatti, note le denunce effettuate da importanti organizzazioni non governative circa i rimpatri forzati nei paesi d'origine da parte di individui richiedenti asilo⁶.

La sentenza definitiva pronunciata dalla Grande Camera ai sensi dell'art. 44 della CEDU dispone l'accoglimento delle richieste dei ricorrenti e riconosce loro, ai sensi dell'art. 41 della Convenzione, un danno di carattere non patrimoniale, pari ad euro 15.000,00 cadauno.

La sentenza qui esaminata, dunque, ha decretato il fallimento della politica italiana in tema di espulsioni collettive e ha sancito la supremazia della tutela dei diritti umani.

⁶ L. Serino, *Respingimenti e diritti dei migranti. Brevi riflessioni sul caso Hirsi c. Italia*, in *Diritti umani in Italia*, 2 marzo 2012.



La cooperazione orizzontale e verticale in tema di sicurezza. Rassegna sui Patti locali a cinque anni dal loro avvio

di Federica Fabrizzi

Sono trascorsi ormai quasi cinque anni da quando il Ministero dell'Interno ha stipulato con l'ANCI, il 20 marzo 2007, il "Patto per la Sicurezza", accordo quadro sulla base del quale articolare e sviluppare singoli patti territoriali volti a favorire l'integrazione e la cooperazione tra gli organismi statali e gli enti locali in tema di sicurezza. Il lasso di tempo trascorso ed il seguito che è stato dato all'accordo del 2007 consentono una ricostruzione ormai sufficientemente esaustiva di quale sia stata l'attuazione della previsione contenuta nella [legge finanziaria 2007](#), che, dopo le esperienze avviate a partire dai primi anni Novanta, all'art. 1, comma 439, dava nuova linfa ai patti locali, prevedendo proprio che «per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, il Ministro dell'Interno e, per sua delega, i prefetti, possono stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali che prevedano la contribuzione logistica, strumentale o finanziaria delle stesse regioni e degli enti locali». A seguito dell'intervento del legislatore statale del 2007, i patti locali hanno ottenuto, dunque, un rilevante fondamento normativo che ha consentito di incrementarne l'esperienza, dandole un adeguato riconoscimento.



Come si può evincere dall'[elenco](#) pubblicato sul sito del Ministero dell'Interno, aggiornato al 21 dicembre 2011, sono 67 (considerando anche alcuni rinnovi) i patti stipulati tra amministrazione centrale ed enti locali di 16 Regioni; mancano all'appello, infatti, solamente la Valle d'Aosta, l'Abruzzo, il Molise e la Basilicata, ossia gli enti regionali di dimensioni più ridotte e che presentano, di conseguenza, realtà territoriali locali di estensione altrettanto limitata. Dalla sola analisi dei numeri, ci si rende conto che gli enti locali della Regione Lombardia sono quelli che presentano il maggior attivismo con ben 17 accordi stipulati (cui devono aggiungersi due rinnovi); tra i patti più risalenti – in conseguenza di uno specifico accordo quadro che il Ministero dell'Interno ha stipulato con i Sindaci delle città metropolitane - si devono evidenziare quelli delle principali realtà urbane della penisola, segnatamente Roma (che è giunta proprio nel dicembre scorso alla firma del [terzo patto per la sicurezza](#)), [Milano](#), [Torino](#), [Venezia](#), [Genova](#), [Bologna](#), [Firenze](#), [Bari](#), e [Napoli](#).

2

Nel complesso, dal punto di vista quantitativo, sembra dunque abbastanza soddisfacente la risposta data dalle realtà territoriali a questa forma di cooperazione il cui carattere principale, e per certi versi innovativo, è quello di far leva sul principio di sussidiarietà per conseguire l'obiettivo del raggiungimento di una maggiore sicurezza, bene primario dei cittadini.



Scendendo più nel dettaglio, per trarre un utile spunto di riflessione dall'attività svolta in questi anni, è certamente proficuo soffermarsi sui due aspetti maggiormente qualificanti questa esperienza, analizzando da un lato "chi" ha stipulato accordi e dall'altro "su cosa" ci si è accordati.

Il primo profilo, quello soggettivo, fornisce senza dubbio le suggestioni più interessanti anche in un'ottica di programmazione futura e ragionando *de iure condendo*. Che le principali città italiane si siano attivate, tra le prime, per dotarsi di uno strumento di questo genere, già si è detto; ciò è evidentemente conseguenza del fatto che sono le grandi realtà metropolitane quelle che maggiormente sentono il peso e l'importanza dei problemi legati alla sicurezza e alla qualità della vita urbana. E tuttavia, non sono poche le realtà cittadine di dimensione media o anche piccola che hanno voluto comunque utilizzare questo strumento di cooperazione: solo per citare qualche esempio, basti pensare ad [Asti](#), [Modena](#), [Perugia](#), ma anche [Prato](#), [San Benedetto del Tronto](#), [Busto Arsizio](#) o [Francavilla Fontana](#) (BR).

Peraltro non è tanto l'elenco di quali siano, in concreto, gli enti locali che sono parti di un accordo a dare le indicazioni più rilevanti. Più significativo è andare a vedere quali siano i soggetti istituzionali che partecipano a questi accordi. Ci si accorge, in questo modo, che i Patti di sicurezza locali sono un terreno in cui l'azione congiunta e coordinata di più livelli di



governo si concretizza per dare un miglior servizio ai cittadini. In quasi tutti gli accordi in atto, gli aderenti sono infatti la Prefettura, il Comune e la Provincia nel cui territorio ricade il Comune stipulante; i soggetti coinvolti si impegnano a garantire la sicurezza dei cittadini per le parti di loro competenza, ma anche lavorando in sinergia. Il patto dà risposta dunque a quella esigenza di unitarietà che la frammentazione delle funzioni nell'attuale sistema amministrativo italiano non consente.

Vi sono anche casi, però, nei quali l'ambito di intervento dell'accordo supera i confini amministrativi, non soltanto provinciali, ma talvolta anche regionali, creando non solo cooperazione verticale, ma anche orizzontale. E' da questi esempi che si ha contezza del fatto che l'attività di prevenzione e sicurezza rientra tra quelle che potrebbero (e forse dovrebbero) essere svolte prescindendo dalle delimitazioni territoriali e guardando piuttosto ad altri fattori (geografici, economici, sociali). Sotto questo aspetto le esperienze più interessanti sono quelle del [Patto per la sicurezza dell'area del lago di Como](#) - che riguarda un'area omogenea e con caratteristiche e necessità comuni, ricadente nelle due province di Como e di Lecco; ma anche quella del [Patto per la Sicurezza dell'Area del Lago Maggiore](#) - al quale hanno aderito le prefettura di Varese, Novara e Verbano Cusio Ossola, le regioni Lombardia e Piemonte, le 3 Province interessate, i sindaci dei



Comuni rivieraschi del Lago Maggiore, nonché la Capitaneria di Porto di Genova – ovvero quella del [Patto per la Sicurezza dell'area del lago di Garda](#), strutturato non solo su base interprovinciale, ma anche interregionale.

Lo scopo per cui i Patti per la Sicurezza sono stati pensati, ossia quello di «creare un nuovo modello operativo capace di definire una strategia condivisa di efficaci azioni *concorrenti sul territorio*» (corsivo nostro), sul versante soggettivo sembra dunque essere stato raggiunto.

Il secondo aspetto di interesse è rappresentato – come si diceva – dal contenuto dei Patti.

Sotto il profilo oggettivo, i diversi accordi presentano infatti una serie di elementi ricorrenti che, al di là delle singole formule utilizzate e del maggiore o minore grado di dettaglio con cui vengono trattate le varie questioni, costituiscono con tutta evidenza lo “zoccolo duro”, il cuore degli accordi, il motivo stesso della loro stipula.

Scorrendone l'articolato ci si rende così conto che, in moltissimi casi, il primo passo dell'intervento è costituito dalla creazione di un “fondo speciale”, solitamente presso la Prefettura, per finanziare – come si legge ad esempio nel [Patto per Torino](#) - «la concertazione e la realizzazione di progetti e programmi speciali e straordinari che investano sia le Forze di polizia che le polizie locali, impegnate in un più incisivo controllo integrato del territorio e contrasto dell' illegalità». La



collocazione, solitamente tra i primi articoli degli accordi, della previsione dello stanziamento di fondi appositi da dedicare al tema della sicurezza, in aggiunta a quelli già previsti da ciascuna amministrazione, non è evidentemente casuale: senza le risorse economiche, anche le migliori intenzioni rischiano di rimanere tali.

Immediatamente dopo questa esigenza, vengono solitamente declinate quelle che possono essere in concreto le opportune sinergie tra i vari soggetti stipulanti. Si hanno così di frequente riferimenti alla necessità di incrementare ed ottimizzare gli organici a disposizione dei diversi livelli di governo, ma soprattutto si punta sull'ampliamento della collaborazione tra di essi. Alla imprescindibile necessità di una cooperazione sul territorio tra forze dell'ordine nazionali, polizia locale e vigili di quartiere, si accompagna quasi sempre la sottolineatura di un aspetto che è essenziale per l'azione di prevenzione del crimine e di tutela della cittadinanza, ossia la circolazione delle informazioni. Quella che dovrebbe essere una normale procedura operativa - lo scambio dei dati - risente evidentemente del frazionamento delle competenze al punto che è necessario ribadire la necessità e l'importanza.

Il potenziamento delle risorse finanziarie, umane e strumentali, corredato dalla creazione di moduli di confronto permanenti, costituisce, dunque, la base comune di tutti gli accordi stipulati. In relazione alle singole situazioni locali e



soprattutto alle diverse caratteristiche degli enti locali stipulanti, ciascun patto sviscera poi con maggiore o minore dettaglio gli ambiti di operatività. Particolarmente articolati sono, ad esempio, il [Patto per la città di Firenze](#) o quelli per la [città di Bologna](#) o [Milano](#) che trattano del problema della prostituzione come dell'abusivismo commerciale, del contrasto all'uso delle sostanze stupefacenti come della gestione dei campi nomadi, delle problematiche connesse all'immigrazione come anche delle occupazioni abusive.

E' evidente che sul fronte dei contenuti, ferme restando le esigenze comuni e condivise, rimane alla discrezionalità e soprattutto alle esigenze delle singole realtà l'individuazione dei campi operativi ed il livello di incisività dei contenuti dell'accordo.

La breve rassegna fin qui condotta non può che terminare con una considerazione in ordine ai tempi. Nella maggior parte dei casi, gli accordi stipulati prevedono una durata annuale o biennale; nonostante alcuni rinnovi già intervenuti, in molti, forse troppi casi, i patti risalgono al biennio 2007-2008 e non si è ancora provveduto ad una nuova stipula ed al loro aggiornamento. Se questa inerzia è dovuta al riconoscimento di una scarsa ricaduta positiva sull'effettiva tutela della sicurezza, allora forse andrebbe rivisto lo strumento in sé. Ma se, come si crede, l'idea sottesa ai patti locali per la sicurezza è valida – come dimostrano peraltro non solo i rinnovi effettuati, ma



Anno II, n. 1, 2012

Osservatorio sulla normativa

anche gli accordi firmati *ex novo* nel corso dell'anno 2011 appena trascorso – allora sarebbe opportuno non tralasciare questa nuova modalità operativa che apre la strada ad un approccio più sistematico alla problematica della sicurezza dei cittadini.



Il pacchetto di proposte della Commissione europea per la modifica del sistema Schengen

Valentina Fiorillo

Gli avvenimenti connessi alle rivoluzioni in Nord Africa tra la fine del 2010 e i primi mesi del 2011 e il conseguente esodo verso l'Europa dei cittadini di quei paesi hanno posto in evidenza alcune problematiche della gestione in ambito comunitario dei flussi migratori, soprattutto in situazioni emergenziali. In particolare molto alta è stata la tensione tra l'Italia, paese che ha dovuto fronteggiare la maggior parte dell'ondata migratoria, e la Francia. Proprio da questi due paesi ha origine la vicenda che ha condotto le istituzioni europee ad interrogarsi su una rivisitazione del "sistema Schengen" o "acquis di Schengen" ovvero il meccanismo di gestione delle frontiere interne ed esterne dell'Unione Europea.

Nell'aprile del 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri italiano e il Presidente della Repubblica francese indirizzavano alla Commissione europea una lettera congiunta nella quale chiedevano una maggiore solidarietà finanziaria per l'emergenza immigrazione, un rafforzamento dell'Agenzia Europea [Frontex](#), una modifica legislativa dei meccanismi di valutazione del funzionamento di Schengen e, più in generale, un rafforzamento della *governance* di Schengen, anche con riferimento alla possibilità di ripristinare in via temporanea i controlli alle frontiere interne.

Nel maggio del 2011 la Commissione adottava quindi una prima comunicazione ([COM\(2011\)248](#)) nella quale si



impegnava a promuovere una sollecita adozione della proposta di regolamento che modifica Schengen. Il vero punto di svolta è però il Consiglio europeo del 23-24 giugno 2011, dove si concorda su tre passaggi sostanziali: incrementare la cooperazione nello spazio Schengen, introdurre un più efficace e affidabile sistema di monitoraggio e di valutazione del funzionamento di Schengen e, infine, perfezionare il meccanismo che permette di fronteggiare situazioni di emergenza contemplando, allo stesso tempo, la possibilità della momentanea reintroduzione dei controlli alle frontiere interne e la messa in sicurezza del principio della libera circolazione delle persone.

Con queste premesse, il 16 settembre 2011 la Commissione europea presenta un pacchetto di proposte che rappresenta la risposta legislativa europea all'emergenza immigrazione della prima metà del 2011. Tale pacchetto è formato complessivamente da tre documenti, di cui due proposte di regolamento: a) una comunicazione intitolata "Governance Schengen – Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne" ([COM\(2011\)561](#)); b) una proposta modificata di regolamento che sostituisce una proposta già presentata nel 2010 ([COM\(2010\) 624](#)) e che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione del cd. *acquis* di Schengen ([COM\(2011\)559](#)); c) una proposta di regolamento ([COM\(2011\)560](#)) che va a modificare un regolamento già in vigore ovvero il cd. "Codice frontiere Schengen".

La Comunicazione (documento n. 561) rappresenta in qualche modo una sorta di relazione esplicativa di entrambe le proposte legislative in cui si auspica che le decisioni prese in materia di ripristino dei controlli frontalieri vengano adottate in sede europea.



Il documento n. 559 presenta quindi una proposta modificata di regolamento e ha come principale finalità quella di passare dall'attuale sistema intergovernativo di monitoraggio e valutazione ad una procedura prettamente europea, tramite il coinvolgimento di tre soggetti: gli Stati membri, l'Agenzia europea Frontex e, soprattutto, la Commissione. Questo è stato fatto in particolare rafforzando il supporto dato da Frontex (art. 14), nonché introducendo un meccanismo di valutazione che può condurre al ripristino momentaneo delle frontiere interne nel caso di negligenza dello Stato membro nel controllo della propria parte di competenza di frontiere esterna dell'Unione (art. 15). In altre parole il sistema di valutazione della performance degli Stati membri nel controllo delle frontiere esterne dell'Unione costituisce lo strumento conoscitivo e valutativo principale attraverso cui la Commissione potrà poi stabilire, con il nuovo "Codice frontiere Schengen", l'eventuale ripristino momentaneo delle frontiere interne (documento n. 560 di seguito analizzato).

3

Proprio per i motivi connessi alla titolarità della decisione sul ripristino dei controlli frontalieri interni, ancor più rilevante per l'entità e la gravità della situazione che va a disciplinare è la proposta COM(2011)560, che introduce delle significative modifiche al "Codice frontiere Schengen" ([regolamento CE n. 562/2006](#)). Attualmente il Codice frontiere Schengen prevede la possibilità che uno Stato membro possa, in via eccezionale, ripristinare il controllo di frontiera in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna per un massimo di trenta giorni (rinnovabili) o comunque per tutta la prevista durata della minaccia (art. 23). Le procedure poi si differenziano a seconda della prevedibilità (art. 24) o meno (art. 25) degli avvenimenti che inducono lo Stato membro ad assumere tale decisione. Le modifiche alla legislazione vigente



proposte dalla Commissione nel documento n. 560 vanno, in generale, nel senso di spostare la titolarità della decisione dalla sede statale a quella europea. In altre parole il ripristino delle frontiere interne sarà possibile a seguito di una decisione proposta e adottata dalla Commissione dopo una consultazione con gli Stati membri.

La nuova procedura di chiusura delle frontiere, che si potrebbe impropriamente definire “ordinaria”, viene a delinearsi leggendo gli articoli 23, 23-bis e 24 del Codice Schengen, così come modificati dalla Proposta n. 560. Una volta espunti dall’articolo 23 tutti i riferimenti espliciti ad un potere di decisione unilaterale da parte dello Stato membro, il nuovo articolo 23-bis chiarisce che spetta alla Commissione stabilire, sulla base delle informazioni che gli Stati membri sono tenuti a fornire, se ripristinare i controlli interni e in che misura fare ciò, anche consultando [Frontex](#), [Europol](#), [Eurojust](#) e altri organismi dell’UE. È l’articolo 24 a chiarire la nuova procedura, specificando che sono gli Stati membri a formulare alla Commissione, almeno sei settimane prima del ripristino previsto, la richiesta di sospendere la libera circolazione presso determinate frontiere. Questa disposizione è quindi quella più significativa dal momento che la situazione sarebbe del tutto ribaltata rispetto al Codice vigente. Attualmente lo Stato membro stabilisce di chiudere le frontiere e ha inizialmente solo un obbligo di comunicazione nei confronti della Commissione; con le modifiche proposte lo Stato interessato chiede alla Commissione di adottare tale decisione e fornisce ad essa tutte le informazioni necessarie sull’entità della minaccia all’ordine pubblico e alla sicurezza.

La proposta n. 560 prevede anche la possibilità che la procedura per il ripristino delle frontiere interne sia attivata “d’ufficio” dalla Commissione, e non su istanza, qualora la



Commissione rilevi delle «carenze gravi e persistenti» da parte di uno Stato membro nei controlli alle frontiere esterne dell'Unione o nelle procedure di rimpatrio (nuovo art. 26).

In terzo ed ultimo luogo, la decisione rimane in capo al singolo Stato membro solo nei casi di eventi imprevedibili e urgenti che richiedono un'azione immediata (il vigente articolo 25 già citato). La possibilità di ripristinare unilateralmente i controlli alla frontiera è limitato ora a cinque giorni (nuovo art. 25, par. 3) e un'eventuale proroga dovrà poi essere decisa comunque dalla Commissione europea tramite la procedura d'urgenza stabilita all'interno dell'articolo 8 del [Regolamento UE n. 182 del 2011](#) (Competenze di esecuzione attribuite alla Commissione).

Le due proposte di atti legislativi dell'Unione europea sono state sottoposte al controllo di sussidiarietà da parte degli Stati membri. Nel caso del documento 559 in materia di valutazione e monitoraggio del sistema Schengen, il controllo di sussidiarietà ha avuto un esito positivo, non ricevendo alcuna particolare segnalazione da parte delle assemblee parlamentari nazionali. Su 27 paesi (e 54 voti da poter esprimere, ovvero due per ogni parlamento nazionale), solo la [Camera dei Deputati italiana](#), [l'Assemblea portoghese](#), il [Parlamento lituano](#) e il [Senato della Repubblica ceca](#) hanno presentato dei semplici rilievi nella forma della "important information". In particolare la [Camera italiana](#) ha osservato che andrebbe chiarito nel regolamento quante volte ciascun Stato membro potrà essere destinatario di una visita da parte del gruppo di valutazione nel corso del quinquennio indicato (art. 5 del doc. 559).

Nel caso del documento n. 560 la questione è stata ed è tuttora più complessa. Entrambe le camere del Parlamento olandese ([Senato](#) e [Camera dei rappresentanti](#)), [l'Assemblea nazionale francese](#), il [Riksdag svedese](#), il [Consiglio nazionale](#)



slovacco e l'Assemblea portoghese hanno, invece, formulato dei pareri motivati ovvero delle rilevanti preoccupazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte della proposta. Il parere motivato, se adottato da un terzo (un quarto nel caso di spazio di libertà, sicurezza e giustizia) dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (cd. "cartellino giallo") o dalla metà più uno di quei voti ("cartellino arancione") è in grado di imporre un riesame del documento da parte del Consiglio e del Parlamento.

Il parere motivato formulato dall'Assemblea nazionale francese il 27 settembre 2011 solleva dei dubbi sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte della proposta. Secondo la Camera bassa del Parlamento francese, infatti, sono gli Stati membri i soggetti maggiormente in grado di valutare la serietà delle minacce all'ordine pubblico e la sicurezza interna e, dunque, gli unici in grado di poter assumere con piena cognizione di causa le decisioni relative alla momentanea sospensione della libera circolazione. Con il suo parere motivato la Francia, che insieme all'Italia era stata coinvolta nell'emergenza immigrazione e aveva sollecitato una ridiscussione del sistema Schengen, contesta le modalità con cui le regole esistenti sono state riviste dalla Commissione. Non essendo stato raggiunto il quorum di pareri motivati necessario a far scattare la procedura del cartellino giallo o di quello arancione, la proposta di modifica del Codice frontiere Schengen è stata discussa all'interno dell'ultimo Consiglio europeo del 14 dicembre 2011 e il suo iter procede. C'è da attendersi tuttavia che il peso del parere motivato francese non sarà irrilevante nel futuro del provvedimento.



anno II, n.1, 2012

Cronache e Rassegne-Focus

Guerra civile in Siria nei *mass-media* tedeschi

Massimo Bellisario

Sin dal marzo dell'anno scorso, con i primi segnali della primavera araba, la stampa tedesca ha assicurato una costante copertura informativa sullo sviluppo degli avvenimenti in Siria. Normalmente gli articoli si soffermano a riportare la cronaca dei vari atti di protesta, aggiungendo commenti generici di critica alla spietatezza nella repressione delle rivolte ed alla evidente mancanza delle più elementari garanzie democratiche per la manifestazione del dissenso politico. Viene, comunque, posta in risalto l'intervista rilasciata da Assad alla televisione americana ABC dove il presidente siriano si difende sostenendo che nessun governo al mondo uccide il proprio popolo. Precisa poi che ogni reazione eccessiva, che evidentemente si è verificata, non è da imputare ad ordini impartiti dall'autorità politica, ma rappresenta eccessi riferibili a singoli soldati coinvolti nell'attività di contenimento delle manifestazioni [<http://www.fr-online.de/aufrohr-in-arabien/syrienspraesident-assad---wir-toeten-unser-volk-nicht-,7151782,11275826.html>].

Nel corso del 2011 i fatti di Tunisia, Egitto e Libia hanno assunto maggiore evidenza, ponendo regolarmente in secondo piano le vicende siriane, di regola trattate in brevi trafiletti. Negli ultimi tempi, il maggiore interesse della comunità internazionale ha contribuito ad aumentare il numero e la qualità degli articoli di approfondimento. Viene evidenziato come i più efficaci difensori del dittatore siriano si trovino



anno II, n.1, 2012

Cronache e Rassegne-Focus

proprio all'interno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. La Cina si dichiara apertamente contraria all'intrusione internazionale nelle vicende interne di uno Stato sovrano; la Russia trova nella Siria un sicuro cliente per l'esportazione di armi e valuta tra l'altro con grande interesse l'opportunità di poter installare basi militari sulle coste siriane [<http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-02/syrien-gewalt-schutzzone>]. I paesi arabi e la Turchia vengono, invece, presentati come i principali interessati al crollo del regime. Alla richiesta esplicita di un intervento umanitario nella città di Homs, avanzata dal ministro degli esteri turco, si contrappone, infatti, l'atteggiamento di Putin. Questi osserva come il popolo siriano abbia il diritto di risolvere i propri affari interni senza ingerenze straniere. Il capo del governo russo evidenzia, inoltre, le frequenti contraddizioni nei giudizi della comunità internazionale, osservando come nessuno si sia lamentato delle violenze messe in atto contro i sostenitori di Gheddafi. Occorre rassegnarsi alle violenze, che sono purtroppo implicite in ogni intervento militare. Nonostante la posizione di chiusura di Putin, il ministro degli esteri tedesco, Westerwelle, si propone di fare pressione sulla Russia auspicando un cambio di atteggiamento [http://www.focus.de/politik/ausland/krise-in-der-arabischen-welt/nach-besuch-des-russischen-aussenministers-buergerkrieg-in-syrien-ungebremst_aid_712122.html].

Nello stesso tempo, il 9 febbraio 2012, la Germania lancia un forte segnale di dissenso nei confronti del governo siriano, procedendo all'espulsione dal territorio tedesco di quattro diplomatici siriani per sospetto spionaggio.

[<http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-02/syrien-spione>].

Largo spazio viene riservato al programma di aiuti umanitari messo in campo dall'ONU ed, in particolare, all'invio



anno II, n.1, 2012

Cronache e Rassegne-Focus

in Siria della coordinatrice dei soccorsi Valerie Amos [<http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-02/syrien-un-nothilfe Koordinatorin-amos>].

Si ironizza infine sul referendum di approvazione della nuova Costituzione (26 febbraio), evidenziando l'assurdità di far svolgere tale consultazione elettorale durante un periodo di guerra civile [<http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-02/syrien-un-vollversammlung>]. All'indomani del referendum, il commento sull'artificiosa rappresentazione della realtà, che vedrebbe un'approvazione attestata al 90% dei consensi, si evidenzia la dura reazione della UE, contraddistinta dal rafforzamento delle sanzioni contro il regime siriano [http://www.focus.de/politik/ausland/krise-in-der-arabischen-welt/syrien/sanktionen-gegen-syrien-eu-will-mehr-druck-auf-das-assad-regime-ausueben_aid_718338.html].



anno II, n.1, 2012

Cronache e Rassegne-Focus

GUERRA CIVILE IN SIRIA

NEI MASS-MEDIA INGLESI E FRANCESI

ALESSIA D'ANNIBALE

Dalla rassegna delle principali testate giornalistiche francesi e inglesi non risaltano in questo periodo particolari articoli dedicati ad analisi e commenti sulla guerra civile in Siria che, nonostante vada avanti da molti mesi ormai, non ha suscitato, sino ad oggi, lo stesso interesse che la Comunità internazionale aveva riservato solo poco tempo fa ad altri conflitti nell'area mediterranea (ad es. quello libico).

Dopo una selezione dei titoli di prima pagina abbiamo focalizzato l'attenzione su una delle analisi di scenario più approfondita di Jean-Sylvestre Mongrenier, ricercatore associato presso l'Istituto Thomas More, pubblicata su Le Figaro nell'articolo dal titolo "*L'alliance Moscou-Damas dans un Moyen-Orient en effervescence*".

1

Stampa inglese

1. "*In Syria wanted to prove Homs was safe, it failed Nine die as convoy is attacked on official trip to wartorn city*" (*The Guardian* - 12/1)
2. "*Syria observer resigns*" (*Financial Times* - 12/1)
3. "*Syria's hired guns*" (*The Times* - 26/1)
4. "*Wafic Said's secret peace mission to Syria. The World condemns Assad's brutality*" (*The Times* - 10/2)
5. "*In Syria's rebel heartland, it is now a battle to the death*" (*The Guardian* - 10/2)



anno II, n.1, 2012

Cronache e Rassegne-Focus

6. *"Syrian forces strike"* (Financial Times – 10/2)
7. *"The price of truth. Sunday Times correspondent killed as Syrian army targets journalists"* (The Times – 23/2)
8. *"Marie Colvin 1956-2012. 'She wanted to finish one more story'"* (The Guardian – 23/2)
9. *"Syrian regime's assault on Homs prompts pleas for foreign action"* (Financial Times – 23/2)
10. *"Activist killed in rescue of British journalists from Syria"* (The Guardian – 29/2)
11. *"Horror in Homs: Syrian forces kill 13 rescuers trying to save journalists"* (Independent - 29/2)

Stampa francese

12. *"Syrie: un journaliste de France 2 tuè par un obus"* (Le Figaro – 12/1)
13. *"Assad prépare-t-il la partition de la Syrie?"* (Le Figaro – 26/1)
14. *"Syrie: retour sur le massacre du 26 janvier à Homs"* (Le Monde – 30/1)
15. *"Syrie: la bataille de Damas a commencè"* (Le Figaro – 30/1)
16. *"Massacre à Homs. Plus de 200 morts en Syrie vendredi. Le récit de notre envoyé special"* (Le Monde – 6/2)
17. *"Syrie: le veto de Pékin and Moscou paralyse l'ONU"* (Le Figaro – 6/2)
18. *"Syrie: la Russie et la Chine isolées"* (Pierre Roussin – Le Figaro – 6/2)
19. *"A Homs, l'agonie d'une ville martyre"* (Le Monde - 29/2)



Su *Le Figaro* del 16 febbraio scorso, Jean-Sylvestre Mongrenier, ricercatore associato presso l'Istituto Thomas More, nell'articolo dal titolo "*L'alliance Moscou-Damas dans un Moyen-Orient en effervescence*", partecipa al dibattito analizzando alcuni nodi geo-politici cruciali, fotografando scenari ancor più delicati.

Qui l'autore vuole mettere in luce nella sua riflessione come la battaglia diplomatica tra Russi e occidentali sulla questione siriana possa essere considerata un'anticipazione di una crisi maggiore con al centro l'Iran, anche in considerazione dei nuovi assetti diplomatico-militari scaturiti dalle rivolte e le insurrezioni in una parte del mondo arabo.

Viene evidenziato in particolare che:

20. *«Dans l'affaire syrienne, c'est avec constance que la diplomatie russe s'emploie à invalider les arguments hâtifs quant à l'instauration d'un grand partenariat russo-occidental. Moscou bloque toute résolution des Nations unies condamnant les exactions baathistes et multiplie les tactiques dilatoires pour laisser à Bachar Al-Assad le temps d'écraser le mouvement insurrectionnel. Ce faisant, les dirigeants russes révèlent l'importance qu'ils confèrent à leur alliance avec l'appareil d'Etat syrien».*

21. *«On sait les tenants et les aboutissants de cette alliance instaurée aux temps de la «Russie-Soviétie»: effets de rémanences, contrats énergétiques et militaro-industriels, ouverture de la base navale de Tartous aux bâtiments de guerre russes. Au vrai, la Syrie demeure le seul véritable point d'appui de la Russie en Méditerranée et au Proche-Orient. Il serait pourtant erroné de réduire la politique russe à la simple défense de positions laborieusement acquises».*

22. *«Derrière le clan Assad, il y a l'Iran avec qui la Russie entretient*



d'étroits rapports. De fait, il existe entre Moscou et Téhéran un partenariat géopolitique qui s'exprime à travers des coopérations énergétiques multiples, nucléaire civil compris, et d'abondantes livraisons d'armes à l'Iran, non sans restrictions toutefois. Enfin, l'attitude de Moscou est ambivalente vis-à-vis des ambitions militaro-nucléaires iraniennes. Aussi la bataille diplomatique entre Russes et Occidentaux autour de la Syrie peut-elle être considérée comme l'anticipation d'une crise majeure à propos de l'Iran».

23. *«Nonobstant l'idée complaisante d'une «sainte Russie» qui serait le conservatoire de l'Orthodoxie, Vladimir Poutine n'avait pas hésité à faire prévaloir les thèses eurasistes pour mieux avancer ses pions au Moyen-Orient. Arguant du passé tatar et de l'ancienne présence de l'Islam sur des terres autrefois assujetties par la Horde d'Or, il avait présenté la Russie comme un grand pays musulman, ce qui lui avait assuré le soutien de l'Iran et de l'Arabie Saoudite pour obtenir un statut de pays observateur au sein de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI)».*
24. *«Parallèlement à cette diplomatie religieuse, Poutine cherchait à mettre sur pied avec le Qatar et l'Iran une «OPEP du gaz», d'autre pays producteurs du Grand Moyen-Orient, à l'instar de l'Algérie, étant approchés. Les dirigeants russes participaient aussi à la ruée vers le marché libyen et ils entendaient développer leurs exportations d'armes jusque dans le golfe Arabo-Persique où ils courtisaient l'Arabie saoudite, les Emirats Arabes Unis et quelques autres».*
25. *«Depuis, les révoltes et insurrections dans une partie du monde arabe, avec en toile de fond les rivalités entre Sunnites et Chiïtes, ont mis en effervescence le Grand Moyen-Orient. Face à l'Iran, l'Occident et les monarchies du Golfe resserrent leurs liens diplomatico-militaires. Plus largement, une grande alliance sunnite s'esquisse, Turquie incluse, et la diplomatie russe est*





anno II, n.1, 2012

Cronache e Rassegne-Focus

conduite à se replier sur les régimes iranien et syrien, mettant ainsi à mal son image et ses positions dans l'ensemble de la région».

26. *«Au total, les projets russes dans la région se sont révélés être des mirages et la marge de manœuvre du Kremlin est singulièrement rétrécie. L'espoir d'un grand marché diplomatique au terme duquel la Russie dénouerait ses positions, pour enfin voter une résolution coercitive à l'encontre de Damas, est d'autant plus improbable. Dans le proche avenir, gageons que la Russie ne sera guère plus accommodante sur la question iranienne».*



RECENSIONI

B. Frattasi, M. Ricci, S. Santangelo, cur., *Costruire la sicurezza della città. Società, istituzioni, competenze*, Roma, Carocci, 2011.

Gli ultimi recenti episodi di violenza urbana nelle grandi metropoli – Roma, Milano, Londra – e non solo, hanno acceso i riflettori e portato di nuovo alla ribalta l'importanza della sicurezza dei cittadini nella vita quotidiana.

La sociologia, a partire dai fondamentali studi della Scuola di Chicago, ha indagato i processi criminogeni tipici della città: dall'assetto urbanistico segnato dalla presenza di 'ghetti' e di aree periferiche degradate ai fenomeni di aggregazione deviante, come le gang, che 'controllano' in maniera conflittuale porzioni del territorio urbano. Più recentemente, i cosiddetti *urban riots* o le derive violente ai margini di pacifiche manifestazioni hanno rappresentato elementi di allarme sociale.

In Italia il tema della sicurezza urbana ha assunto negli ultimi anni un rilievo crescente; oggi questa viene considerata un 'bene pubblico' prodotto e assicurato da una pluralità di componenti. I profili della sicurezza urbana, infatti, sono solo in parte riconducibili alla tradizionale nozione di sicurezza pubblica e si contraddistinguono per la partecipazione dei poteri locali (valga per tutti l'esempio del potere di ordinanza dei sindaci) alla relativa *governance*.

Inoltre, alla produzione della sicurezza urbana concorrono anche la conformazione dei quartieri, degli edifici, i caratteri della rete viaria, l'illuminazione delle strade, la presenza di sistemi di video sorveglianza e così via. L'insieme di questi e di

altri elementi non si indirizza solo a minimizzare rischi e minacce, ma promuove attività positive che tendono a rafforzare la percezione della sicurezza da parte della collettività.

I problemi della sicurezza nella città interessano oggi molteplici ambiti disciplinari e investono competenze diverse, mentre esigenze di contatti, contaminazioni e dialogo sono imprescindibili. Uno stimolante contributo al dibattito che da tempo si incentra sull'argomento può essere trovato nel libro *Costruire la sicurezza della città*, una raccolta di quattordici saggi di diversi autori che offrono una trattazione della tematica della sicurezza urbana in un'ottica pluridisciplinare che accosta armoniosamente il punto di vista architettonico-urbanistico con quelli normativo e sociologico, cercando di dare dei suggerimenti e delle risposte. Come sottolineano i curatori nella *Presentazione*, pur non avendo la pretesa di offrire soluzioni certe e immediate, il volume «presenta il quadro problematico dei rapporti attuali tra sicurezza e città, sicurezza e urbanistica, sicurezza e altre discipline interessate all'urbano, sicurezza e governo della città» (p. 10).

Sul rapporto tra paesaggio urbano e percezione della sicurezza esistono molti studi a partire dal celebre scritto di Wilson e Kelling, *Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety*¹, in cui viene introdotto il tema dell'inciviltà, intesa come incuria e mancanza di rispetto per gli altri e per l'ambiente. Come ben emerge dal volume, l'architettura prova a dare il suo contributo suggerendo processi di riqualificazione

¹ J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety*, in *The Atlantic Monthly*, 1982, pp. 29 ss.

del territorio per metterlo 'in sicurezza'. E lo fa anche spostando l'attenzione sul cambiamento della dimensione dei riferimenti spazio-temporali che formano la città, dove l'interazione tra dominio pubblico e privato, e il conseguente modificarsi dello spazio, si definiscono e concretizzano. D'altronde, come hanno scritto Amin e Thrift, oggi: «la vita domestica si intreccia continuamente con il 'dominio pubblico' delle città. Come altrimenti si potrebbe interpretare il crescente ricorso al telelavoro domestico, agli acquisti per via telematica e al coinvolgimento pubblico attraverso il consumo di beni, la televisione, internet, lo spazio sempre maggiore dedicato alla vita domestica nei talk show, la televisione che entra in tutte le case?»².

Occuparsi della sicurezza della città vuol dire anche ragionare sui tempi, sui processi e sui 'ritmi' della vita quotidiana, ponendo attenzione più alla distanza che alla prossimità. Si parla di ricostruire una 'piazza' che inviti ad essere vissuta e non temuta dal 'quartiere' con conseguente riattivazione dei processi di socializzazione – integrazione laddove si sia in presenza di comunità altre da quella italiana – dove il reciproco riconoscersi contribuisce alla formazione di un processo identitario. Ma anche il rapido recupero di aree (o ex) cantieristiche, veri buchi neri della sicurezza e in qualche modo un invito a delinquere, potrebbe contribuire ad eliminare quelle situazioni di criticità del rischio e di insicurezza.

Argomento centrale che collega diversi saggi del volume è la trasformazione del 'paesaggio' urbano anche a seguito della

² A. Amin, N.J. Thrift, *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna, 2005, p 39.

presenza di molteplici comunità di migranti. L'Italia ha subito evidenti cambiamenti sociali in seguito ai ripetuti flussi di immigrazione che ciclicamente si sono riversati su tutto il territorio. Questo ha contribuito ad ingrossare le fila di quella fascia di emarginazione sociale autoctona di per sé già in forte crescita in seguito alla ricaduta sulle famiglie della crisi economica, che ha investito l'Europa tutta e l'Italia in particolare. Una migliore redistribuzione della ricchezza e un rilancio del *welfare* avrebbero, in qualche modo, potuto avere un effetto moderatore sul fenomeno. Viceversa, in questa situazione di crisi e precarietà, anche a causa di una continua e martellante campagna dei media, ogni emergenza umanitaria legata all'immigrazione si è trasformata in un allarmismo urlato con le conseguenti ricadute sulla sicurezza, o meglio sulla percezione della sicurezza, nella società.

4

Quali dunque i possibili strumenti per provare a depotenziare questa paura? Come provare a costruire la città sicura?

Sotto un profilo puramente normativo il rischio che si è corso e che, a volte, si è concretizzato, è stato quello di una deriva autoritaria e repressiva, laddove da una vera democrazia si è passati, come sostiene nel suo saggio Pavarini, ad una 'democrazia penale' con il ricorso all'uso dei Centri di Permanenza Temporanea (CPT), ora Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE), per l'accoglienza degli immigrati e con norme restrittive sull'accesso ai permessi di soggiorno nel nostro Paese, come se tutti coloro che via via sbarcavano sulle coste italiane fossero solo ed unicamente dei pericolosi criminali.

Del resto, si sa che governare è più facile attraverso l'insicurezza e la paura: alimentarle, in qualche modo, le amplifica e fa crescere la domanda legalitaria e repressiva. A parziale giustificazione di un simile operato e di scelte in qualche modo 'giustizialiste' va detto che chi legiferava (più spesso 'decretava'), dava semplicemente corpo a paure diffuse nel corpo sociale, nutrite di pregiudizi e di stereotipi e abilmente alimentate dai media. Infatti, la velocità di trasmissione di un evento e la conseguente risposta nell'attivazione di dinamiche sociali, fa sì che in un mondo globalizzato si debba parlare, come fa Frudà in uno dei testi raccolti nel volume, di un problema di sicurezza non più individuale, ma sociale. Senza dimenticare come l'insicurezza sia collegata ad un 'mercato della sicurezza' (porte blindate, video sorveglianza) economicamente fiorente.

5

Tra gli effetti sociali dell'insicurezza si annoverano la diffusione della diffidenza, la riduzione della solidarietà, l'intolleranza che a loro volta rappresentano fonte di rischio nell'alimentare risposte emotive. Va comunque ricordato che le politiche di sicurezza in Italia tradizionalmente hanno inclinato e inclinano verso la moderazione piuttosto che verso la *zero tolerance* che, per fare un esempio significativo, applicata alla città di New York si è poi risolta in un fallimento in termini di costi affrontati e di risultati conseguiti.

Nel nostro Paese a partire dagli anni Novanta, come è ben illustrato nel saggio di Frattasi, si è andata sviluppando una risposta complessa che fa della produzione della sicurezza l'esito di più *policies*, ognuna indirizzata al suo campo specifico. I 'protocolli per la sicurezza' della città, iniziativa che parte nel 1998, sottoscritti da sindaci e prefetti, si sono poi trasformati,

cambiando anche il nome, in 'contratti per la sicurezza' e poi infine in 'patti per la sicurezza'; questi ultimi rappresentano una nuova generazione di accordi che ha interessato prevalentemente le grandi città.

Sui contenuti delle diverse forme di partenariato è utile soffermarsi brevemente; si prevedono diverse tipologie coordinate di controllo del territorio, uno scambio di dati e informazioni relativi all'andamento della criminalità, una maggiore attenzione verso categorie economiche a rischio (commercianti di preziosi, tabaccherie, ecc), la riqualificazione di aree degradate, il potenziamento del controllo del territorio (per esempio, videosorveglianza). Altri contenuti che si orientano alla prevenzione, seppure presenti in misura minoritaria, meritano di essere ricordati; riguardano attività di integrazione e supporto interculturale, di mediazione dei conflitti, di assistenza alle vittime di reato, di supporto sanitario.

Storicamente paese d'emigrati, negli ultimi 15 anni l'Italia è diventata il punto d'arrivo dei migranti provenienti dal nord Africa, con una sensibile riflesso sia da un punto di vista demografico che culturale. Secondo i dati ISTAT al 31/12/2009, la popolazione straniera è pari al 6,5%, in linea con il dato europeo che è del 6,2%. La particolarità italiana sta nel fatto che i flussi migratori si sono concentrati in un arco di tempo ristretto: conseguenza ne è stata che le strutture sociali, economiche e culturali si sono trovate impreparate ad affrontare il fenomeno. L'incapacità di accogliere e inserire in qualche modo nel territorio e nella società lo 'straniero' lo ha trasformato, pregiudizialmente, in un delinquente o in un 'ladro' di lavoro.

Ora, se nel primo caso il 38% di stranieri costituenti la massa carceraria (ISTAT 12/2009) sembrerebbe confermare l'equazione immigrato/delinquente, è altresì vero che spesso si tratta di persone la cui possibilità di ricorrere a dinamiche e strutture difensive è sicuramente inferiore a quella degli italiani autori di reati. E soprattutto se si fa riferimento all'insieme degli stranieri regolarmente residenti, il dato dei reati commessi precipita a un più modesto 6% (Ministero Interni 2006).

Inutile dire, invece, che sul fronte del lavoro siamo in presenza di un falso problema in quanto l'immigrato va a coprire quelle attività che sempre più spesso l'italiano rifiuta (lavori ritenuti socialmente non apprezzati, rischiosi o disagiati). Nel Centro Nord coprono il 66% delle attività domestiche, il 21% si distribuisce tra l'agricoltura, il settore alberghiero e la ristorazione, il 20% lo si trova impiegato nel settore edile (INAIL 2006). Collocati regionalmente su una più o meno equa base distributiva, sono diventati un 'tesoro' per il paese a fronte di un progressivo decremento del tasso di natalità e dell'invecchiamento della popolazione.

Con le cosiddette 'seconde generazioni' i problemi di integrazione si fanno più complessi, riguardando anche le dinamiche dell'identità. Nel libro non mancano esempi, italiani e non, che illustrano come l'integrazione sia non solo possibile, ma anche funzionale alla società tutta. Nella bassa reggiana, a Novellara, il progetto 'Nessuno è escluso' parte nel 2005; è «un progetto pluriennale che affronta il tema della interculturalità non tanto come risposta a una serie di emergenze, bensì come 'nuova normalità' della città. Si propone di valorizzare l'identità cittadina, la memoria storica, la peculiarità di questa terra unitamente al creare e favorire l'interazione tra i cittadini

autoctoni e i 'nuovi cittadini', invitando alle relazioni, alla conoscenza reciproca, a costruire spazi di narrazione vicendevole» (Ricci, p. 137). Attraverso la mediazione culturale e l'affiancamento si è favorito l'inserimento scolastico dei giovani figli degli immigrati favorendone il miglioramento della qualità della vita e contribuendo alla lotta contro l'esclusione sociale. Il tutto accompagnato dalla condivisione di feste e iniziative religiose per amplificare il senso del rispetto della diversità anche nelle manifestazioni di culto.

Stessa esperienza a Spoleto, dover attraverso le linee guida di un 'Piano territoriale delle politiche interculturali' si è contribuito e facilitato l'integrazione di una comunità multietnica (rumeni, ucraini, marocchini, albanesi) nella vita della città. Anche in questo caso, si è operato attraverso l'informazione, la consulenza e l'accompagnamento nelle regole sociali e legislative italiane, con la promozione della tutela sociale e della salute, con il sostegno alle famiglie; si fornito aiuto nell'integrazione scolastica dei figli anche con l'ausilio di un *tutoring* transculturale.

Costruire dunque la sicurezza nella città, una nuova sicurezza, è possibile. I saggi raccolti nel libro ne danno ampia testimonianza indicandone la via. Una via che passa attraverso la logica della riqualificazione e del recupero del tessuto urbano, con un approccio urbanistico orientato all'apertura verso l'altro, con la ricostruzione della piazza come centro di aggregazione, come agorà e, dal punto di vista della legalità, suggerendo una maggiore prossimità tra coloro che devono garantire la sicurezza – le forze dell'ordine in genere – e la società per costruire e rinforzare un senso di reciproca fiducia e collaborazione, attraverso la creazione di *special districts* sul



Recensioni

modello americano. Ma soprattutto, come viene ricordato con il richiamo ad alcune felici esperienze, con l'accelerazione di un percorso di integrazione sociale, economica e culturale dell'immigrato cercando di non vederlo solo come un pericolo per la legalità, ma come una risorsa demografica e lavorativa, nonché fiscale, per il nostro Paese.

Riccardo Trovato

