



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

# ***Sicurezza integrata e welfare di comunità***

**Scuola «Achille Ardigò» sul *welfare* di  
comunità e i diritti dei cittadini  
Corso magistrale 2020/2021**

**Bologna, 6 maggio 2021**

**Prof. Tommaso F. Giupponi**

Dipartimento di Scienze Giuridiche

## Il quadro costituzionale di riferimento: gli artt. 2 e 3 Cost.

«La Repubblica **riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo**, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e **richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale**».

«**Tutti i cittadini** hanno pari dignità sociale e **sono eguali davanti alla legge**, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È **compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale**, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, **impediscono il pieno sviluppo della persona umana** e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».



## Il quadro costituzionale di riferimento: l'art. 117 Cost.

«La **potestà legislativa è esercitata** dallo Stato e dalle Regioni **nel rispetto della Costituzione** , nonché **dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.**

**Lo Stato ha legislazione esclusiva** nelle seguenti materie: a) [...] diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) **immigrazione**; [...] h) **ordine pubblico e sicurezza**, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) **cittadinanza**, stato civile e **anagrafi**; m) [...] **livelli essenziali** delle prestazioni concernenti i **diritti civili e sociali** che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) **norme generali sull'istruzione**; o) **previdenza sociale**; [...]».



## Il quadro costituzionale di riferimento: l'art. 117 Cost.

«**Sono materie di legislazione concorrente** quelle relative a: [...] **tutela e sicurezza del lavoro; istruzione**, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; **tutela della salute; previdenza complementare** e integrativa; [...]. Nelle materie di legislazione concorrente **spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali**, riservata alla legislazione dello Stato.

**Spetta alle Regioni la potestà legislativa** in riferimento ad **ogni materia non espressamente riservata** alla legislazione dello **Stato»**.



## Il quadro costituzionale di riferimento: l'art. 118 Cost.

«**Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni** salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. [...]

**La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117**, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

**Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».**



# La «sicurezza» e le sue diverse dimensioni

## Sicurezza come valore plurale e polisemico:

- Sicurezza **soggettiva** e sicurezza **oggettiva**;
- Sicurezza **individuale** e sicurezza **collettiva**;
- Sicurezza **interna** e sicurezza **esterna**;
- Sicurezza **materiale** e sicurezza **ideale**.

Tutte le concezioni evidenziate possono esprimere una **sicurezza in senso stretto** (intesa come **prevenzione e repressione dei reati**) o una **sicurezza in senso lato** (intesa quale garanzia di un elevato grado di **convivenza civile, coesione e benessere sociale**).

Evidente come le politiche sociali si intreccino inevitabilmente con entrambe le prospettive, e richiedano un **approccio multilivello e integrato** da parte dei vari soggetti coinvolti (**Stato, Regioni, Enti Locali, terzo settore**).



## Sicurezza integrata e *welfare* di comunità: quali collegamenti?

Il **welfare di comunità** è un nuovo **modello collaborativo e partecipato tra cittadini, enti, imprese e organizzazioni del terzo settore** finalizzato a favorire il **benessere** e la **coesione sociale**, affrontando il problema della conciliazione tra vita privata, famiglia e lavoro, anche attraverso la produzione di specifici servizi alla comunità.

Tale modello appare **strettamente collegato alla sicurezza**, non solo in relazione alla c.d. sicurezza in senso lato, ma anche con riferimento alla c.d. sicurezza in senso stretto, **garantendo una maggiore inclusione sociale e un recupero delle marginalità**, fattori che possono incidere in modo significativo sull'insorgere di fenomeni criminali.

In questo senso, allora, il *welfare* di comunità è **uno dei tasselli di una gestione integrata delle politiche di sicurezza sul territorio**, come dimostrato non solo dai più recenti interventi normativi statali e regionali in materia di sicurezza, ma anche da alcune significative esperienze amministrative.

Per quanto riguarda **il terzo settore**, vedi ora il relativo Codice (d.lgs. n. 117/2017) e la **valorizzazione di rinnovati strumenti collaborativi quali la co-programmazione, la co-progettazione**, l'accreditamento e il convenzionamento (artt. 55 e 56). Si segnalano, sul punto, le linee guida approvate dalla Giunta comunale il 23/2/2021.



# La legislazione ordinaria: il d.l. n. 14/2017

## Art. 1 – Sicurezza integrata

«1. La presente Sezione disciplina, anche **in attuazione dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione**, modalità e strumenti di coordinamento tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano ed enti locali in materia di politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata. 2. Ai fini del presente decreto, si intende per **sicurezza integrata l'insieme degli interventi assicurati** dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, **al fine di concorrere**, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, **alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali**».



# La legislazione statale ordinaria: il d.l. n. 14/2017

## Art. 4 – Sicurezza urbana

«1. Ai fini del presente decreto, si intende per **sicurezza urbana il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città**, da perseguire anche attraverso interventi di **riqualificazione**, anche **urbanistica, sociale e culturale**, e recupero delle aree o dei siti degradati, **l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale**, la **prevenzione della criminalità**, in particolare di tipo predatorio, la promozione della **cultura del rispetto della legalità** e l'affermazione di più **elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile**, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni».



# Le forme di coordinamento amministrativo

## Artt. 2 e 3 del d.l. n. 14/2017

Si prevedono **linee generali per la promozione della sicurezza integrata**, adottate dalla Conferenza Unificata su proposta del Ministro dell'Interno, e volte ad individuare strumenti di collaborazione tra le forze di polizia statali e locali, con particolare riferimento allo **scambio informativo**, all'interconnessione delle rispettive **sale operative** a livello territoriale e alla previsione di forme integrate di **aggiornamento** professionale. Tali linee generali, inoltre, «tengono conto della **necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale** delle aree interessate». **Sulla base e in attuazione di tali «linee generali», lo Stato e le Regioni** (oltre che le Province autonome) possono **concludere specifici accordi per la promozione della sicurezza integrata sul territorio».**



# Le forme di coordinamento amministrativo

## Art. 5 del d.l. n. 14/2017

A livello locale e in coerenza con le «linee generali», i Sindaci e Prefetti possono stipulare «patti» per la sicurezza urbana, nel rispetto di specifiche «linee guida» adottate dalla Conferenza Stato-Città, su proposta del Ministro dell'Interno, al fine di: a) **prevenire e contrastare la criminalità diffusa e predatoria nella zone maggiormente interessate da degrado, anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni di volontari e di sistemi di videosorveglianza** (per cui si prevede lo stanziamento di apposite risorse finanziarie); b) **promuovere e tutelare la legalità, attraverso iniziative di dissuasione di ogni forma di condotta illecita**, con particolare riferimento all'occupazione abusiva di immobili, al commercio di beni contraffatti e ad altri comportamenti che impediscano la libera fruizione degli spazi pubblici; c) **promuovere il rispetto del decoro urbano**, con particolare riferimento alle aree urbane su cui siano insediati plessi scolastici e universitari, musei, aree archeologiche o protette, parchi pubblici e altri luoghi «interessati da consistenti flussi turistici»; d) **promuovere l'inclusione sociale attraverso interventi volti ad eliminare i fattori di marginalità e di esclusione sociale, anche in collaborazione con le associazioni del «privato sociale».**



# Controllo del territorio e forme di collaborazione pubblico/privato

## Art. 7 del d.l. n. 14/2017

«1. Nell'ambito degli accordi di cui all'art. 3 e dei patti di cui all'art. 5, **possono essere individuati specifici obiettivi per l'incremento dei servizi di controllo del territorio e per la sua valorizzazione.** Alla realizzazione degli obiettivi di cui al primo periodo possono concorrere, sotto il profilo del sostegno strumentale, finanziario e logistico [...], **enti pubblici, anche non economici, e soggetti privati, ferma restando la finalità pubblica dell'intervento.** 1-bis. Al fine di conseguire una maggiore diffusione delle iniziative di sicurezza urbana nel territorio, nonché per ulteriori finalità di interesse pubblico, gli accordi e i patti di cui al comma 1 possono riguardare **progetti proposti da enti gestori di edilizia residenziale ovvero da amministratori di condomini, da imprese, anche individuali, dotate di almeno dieci impianti, da associazioni di categoria ovvero da consorzi o da comitati comunque denominati all'uopo costituiti fra imprese, professionisti o residenti per la messa in opera a carico di privati di sistemi di sorveglianza tecnologicamente avanzati**».



## Linee generali per la promozione della sicurezza integrata (24/1/2018)

Sono state approvate dalla Conferenza Unificata sulla base dell'art. 2 del d.l. n. 14/2017. Come previsto dalla norma in questione, esse prevedono diversi ambiti di intervento, con particolare riferimento allo **scambio informativo tra le polizie locali e le forze di polizia nazionali**, alla **interconnessione delle rispettive sale operative**, all'utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica e di **videosorveglianza**, all'**aggiornamento professionale** integrato e all'**inclusione sociale**. In relazione a questo ultimo profilo, si prevede che «i programmi di azione potranno valorizzare il patrimonio delle **banche dati territoriali e la possibilità per le Amministrazioni interessate di sviluppare agevolate sinergie tra le competenze sanitarie, urbanistiche e del welfare**». Viene poi indicata la necessità di una «copertura» del territorio da parte di **operatori incaricati dell'animazione, sensibilizzazione, mediazione e inclusione sociale**, contribuendo al contenimento delle tensioni, del sentimento di insicurezza e dei rischi, al fine di **migliorare la coesione sociale e incoraggiare la partecipazione attiva dei cittadini** nell'ambito delle politiche sociali, giovanili, culturali ed urbanistiche».

Vedi anche l'Accordo per la promozione della sicurezza integrata tra Prefettura di Bologna a Regione Emilia-Romagna del 9/7/2019.



## Linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana (26/7/2018)

Approvate dalla Conferenza Stato- città ed autonomie locali sulla base dell'art. 5 del d.l. n. 14/2017, con particolare riferimento alla **prevenzione e al contrasto della criminalità**, alla **promozione e tutela della legalità**, alla tutela del **decoro urbano**, al controllo del territorio e **alla promozione dell'inclusione e della solidarietà sociale**. In merito a questa ultima linea di intervento, si segnalano in particolare «**gli interventi strutturati in favore delle persone senza fissa dimora**» e le «**misure per il superamento dei fenomeni di abbandono scolastico**», spesso congiunti a più ampi fenomeni di emarginazione, anche familiare, di sfruttamento e di delinquenza minorili. Proprio per questo, a partire dalla **costruzione di «spazi pubblici» partecipati e animati**, fino ai più tradizionali interventi dei **servizi sociali**, diverse sono le azioni la cui responsabilità è in capo agli Enti locali, con particolare riferimento all'Amministrazione comunale, anche in collaborazione con il privato sociale.



# La legislazione regionale: la l.r. n. 24/2003 dell'Emilia-Romagna

## Art. 2 – Sistema integrato di sicurezza

«[...] si intendono come **politiche per la promozione di un sistema integrato di sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa.** 2. Gli interventi regionali privilegiano: a) **le azioni integrate, di natura preventiva;** b) le pratiche di **mediazione dei conflitti e riduzione del danno;** c) **l'educazione alla convivenza e le azioni dirette al mantenimento e alla cura del decoro urbano,** nel rispetto del principio di legalità. 3. Gli interventi regionali di cui alla presente legge **si coordinano, in particolare, con gli altri interventi che la Regione Emilia-Romagna svolge in materia:** a) di **prevenzione, contrasto e riduzione delle cause del disagio e dell'emarginazione sociale** [...] nonché al contrasto della recidiva nei comportamenti criminosi; b) di **riqualificazione urbana e di tutela del territorio** [...]; c bis) di prevenzione del crimine organizzato e mafioso e di **promozione della cultura della legalità e della cittadinanza e dell'economia responsabili** [...]; d) di **protezione civile** [...]; e) di **sicurezza stradale** [...]; f) di **sicurezza ambientale;** g) di **sicurezza e regolarità del lavoro** [...], nonché di contrasto all'abusivismo; h) di prevenzione esercitata dalle Aziende Unità sanitarie locali e dall'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia, con particolare riferimento alle attività di vigilanza sui mezzi di trasporto e sui cantieri stradali».



# Promozione del sistema integrato di sicurezza in Emilia-Romagna

## Art. 3 l.r. n. 24/2003

«1. Nel rispetto delle forme di coordinamento di cui all'articolo 118, comma terzo, della Costituzione, la Regione: a) **promuove accordi con lo Stato in materia di sicurezza delle città e del territorio regionale**; b) **sostiene accordi tra le autorità provinciali di pubblica sicurezza e gli Enti locali [...]**; c) **favorisce la partecipazione dei soggetti associativi, rappresentativi di interessi collettivi, al processo di individuazione delle priorità d'azione nell'ambito degli accordi di cui al presente articolo, quale strumento di politiche concertate e integrate per il miglioramento della sicurezza urbana**; c bis) **promuove lo sviluppo di collaborazioni con i soggetti di cui agli articoli 8, 9 e 10 e con i gruppi di vicinato attivo di cui all'articolo 17-septies, comma 5. 2. Gli accordi di cui al comma 1 privilegiano: a) la realizzazione di sistemi informativi integrati e di videosorveglianza sui fenomeni di criminalità, vittimizzazione, inciviltà e disordine urbano diffusi**; b) **la gestione integrata del controllo del territorio e degli interventi di emergenza nel campo sociale, sanitario, della mobilità e della sicurezza**;



# Promozione del sistema integrato di sicurezza in Emilia-Romagna

## Art. 3 l.r. n. 24/2003

c) **la gestione integrata dei servizi per le vittime di reato e delle segnalazioni provenienti dai cittadini;** d) lo sviluppo di moduli organizzativi dell'attività di polizia fondati sui principi di **polizia di comunità** come definiti dagli articoli 2 bis e 11 bis e sul **coinvolgimento dei cittadini.** e) le aree problematiche che maggiormente richiedono l'azione coordinata di più soggetti pubblici, fra cui le **violenze e le molestie sessuali, la violenza familiare, lo sfruttamento e la violenza sui minori, la prostituzione coatta, le violenze e le discriminazioni su base politica, di genere, xenofoba o razzista, i conflitti culturali ed etnici, le tossicodipendenze, il gioco d'azzardo, nonché le funzioni di vigilanza sanitaria ed ambientale di competenza regionale;** f) attività di formazione integrata rivolte agli addetti delle forze di polizia nazionali e locali, nonché agli operatori sociali [...].».



# Sicurezza integrata e forme di collaborazione pubblico/privato

## Artt. 8, 9,10 e 17-septies l.r. n. 24/2003

La legislazione regionale, nel rispetto della normativa statale, prevede diverse **forme di collaborazione pubblico/privato**, con particolare riferimento all'**utilizzo del volontariato** (art. 8), di **street tutor** o «buttafuori» (art. 9), di **istituti di vigilanza privata** (art. 10). In tutti questi casi la loro **attività è «aggiuntiva e non sostitutiva»** rispetto a quella ordinariamente garantita dalle forze di polizia, mirando a **promuovere**, a seconda dei rispettivi ruoli, **«l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, il rispetto dell'ambiente, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale»**, sotto il coordinamento della polizia locale. Tale possibilità è riconosciuta anche agli **Enti Locali**, con particolare riferimento alle attività di «a) di **prevenzione e mediazione dei conflitti stradali**; b) di prevenzione dei rischi legati alla circolazione stradale e di promozione della mobilità sostenibile; c) di **educazione e sensibilizzazione all'uso consapevole dello spazio pubblico e dei beni della collettività**; d) di **informazione e sensibilizzazione con riguardo alla corretta fruizione dei parchi e delle aree verdi urbane**; e) di assistenza e informazione alla cittadinanza durante le fiere e i mercati, nelle spiagge o in altri luoghi e situazioni in cui tali attività sono utili; f) altre attività contemplate dalla normativa specifica di settore in tema di tutela ambientale e di vigilanza faunistico-venatoria e ittica».



# Sicurezza urbana integrata e ruolo del Comune

Centrale il ruolo dell'**Amministrazione comunale** e del **Sindaco**, quale **cerniera tra le competenze proprie dell'Ente locale** (si pensi, ad esempio, a quelle in materia di urbanistica, servizi sociali e servizi educativi) e **quelle che gli spettano quale Ufficiale di Governo**, nell'ambito delle funzioni delegate dallo Stato (si pensi, ad esempio, all'anagrafe o alla sicurezza pubblica). Attraverso la molteplicità di competenze riconducibili all'Amministrazione comunale, si coglie a tutto tondo la **necessaria integrazione tra i diversi tipi di intervento** (sicurezza in senso lato e in senso stretto), con particolare riferimento al contesto urbano e metropolitano. **Esempio di intreccio tra diverse funzioni è l'esercizio del potere sindacale di ordinanza**, in alcuni casi riconosciuto nell'ambito di competenze proprie dell'ente locale (artt. 50 d.lgs. n. 267/2000, emergenze sanitarie e tranquillità pubblica), in altri quale Ufficiale di Governo (art. 54 d.lgs. n. 267/2000, incolumità pubblica e sicurezza urbana).



# Statuto del Comune di Bologna: il ruolo della cittadinanza attiva

## Art. 2

«3-bis. Il Comune ispira la propria azione al **principio di sussidiarietà orizzontale e di collaborazione con le istanze sociali ed economiche**, favorendo la crescita sostenibile e la **diffusione dell'iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e di cura dei beni comuni** [...].11. Il Comune valorizza e sostiene le attività e le iniziative del volontariato e delle libere associazioni».

## Art. 4

«1. Il Comune valorizza le libere forme associative della popolazione, le organizzazioni del volontariato [...], facilitandone la comunicazione con la amministrazione e promuovendone il concorso attivo all'esercizio delle proprie funzioni».

## Art. 5

«1. Il Comune, attivando connessioni tra le diverse risorse presenti nella società, **promuove e valorizza forme di cittadinanza attiva per l'intervento di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani, inteso quale concreta manifestazione della partecipazione alla vita della comunità, nel perseguimento dell'interesse generale**. 2. I cittadini attivi possono svolgere interventi di cura e di rigenerazione dei beni comuni come singoli o attraverso le formazioni sociali in cui esplicano la propria personalità, stabilmente organizzate o meno».



# Sicurezza urbana e assistenti civici – Comune di Bologna

## Art. 3 Reg. di polizia urbana

«Anche allo scopo di **favorire la sensibilità della cittadinanza sui temi della convivenza civile e del decoro urbano, l'Amministrazione comunale può avvalersi di volontari singoli o associati**, con le modalità, nei casi e nei limiti del quadro normativo vigente».

## Art. 1 Reg. assistenti civici

«1. Il presente regolamento disciplina la figura dei volontari, denominati “ASSISTENTI CIVICI”, che collaborano con la Polizia Municipale del Comune di Bologna allo scopo di **realizzare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale [...]**.

3. L'utilizzo degli Assistenti Civici può consentire, pertanto, all'amministrazione comunale uno strumento per il rafforzamento: - delle azioni di prevenzione; - delle **attività di informazione rivolte ai cittadini**; - delle **attività di educazione e sicurezza stradale** e di promozione della mobilità sostenibile; - di una maggiore presenza e visibilità del Comune nello spazio pubblico urbano; - del collegamento fra i cittadini, la polizia locale e gli altri servizi locali; del **senso civico della cittadinanza**; - di un maggior rispetto delle regole che le comunità si danno per assicurare a tutti una civile e serena convivenza».



## La giurisprudenza della Corte costituzionale: la sicurezza integrata

«Sono assegnate **allo Stato le funzioni dirette a prevenire e a reprimere reati**, in vista della tutela di interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni, tutti ricompresi nella ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale. La potestà legislativa regionale può essere esercitata [...] per garantire beni giuridici fondamentali tramite attività diverse dalla prevenzione e repressione dei reati. Non a caso **l'ordinamento conosce, accanto al nucleo duro della sicurezza di esclusiva competenza statale, discipline regionali in settori prossimi ancorché con essa non coincidenti**. La sicurezza può ben assumere una possibile declinazione pluralista [...]: **ad una sicurezza in «senso stretto» (o sicurezza primaria) può essere affiancata, infatti, una sicurezza «in senso lato» (o sicurezza secondaria)**, capace di ricomprendere un fascio di funzioni intrecciate, corrispondenti a plurime e diversificate competenze di spettanza anche regionale» (sent. n. 285/2019).



## La giurisprudenza della Corte costituzionale: gli osservatori volontari

«**La facoltà di avvalersi di gruppi di osservatori privati volontari (cosiddette «ronde»)** per il controllo del territorio rappresenta un **ulteriore strumento offerto ai sindaci**, a fini di salvaguardia della sicurezza urbana, dai tre provvedimenti legislativi statali, recanti misure in materia di sicurezza pubblica, intervenuti, in rapida successione, a cavallo degli anni 2008-2009 (cosiddetti «pacchetti sicurezza»)[...]. Tanto premesso, il problema nodale posto dalle odierne questioni di costituzionalità attiene alla **valenza delle formule «sicurezza urbana» e «situazioni di disagio sociale»**, che compaiono nel comma 40 dell'art. 3 della legge da ultimo citata **a fini di identificazione dell'oggetto delle attività cui le associazioni di volontari sono chiamate** («i sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»). In particolare, si tratta di **stabilire se dette formule individuino o meno ambiti d'intervento inquadrabili nella materia «ordine pubblico e sicurezza», demandata alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.** [...] intesa [...] come [...] prevenzione dei reati [...]. **Quanto [...] al concetto di «sicurezza urbana», il dettato della norma impugnata non è in contrasto con la previsione costituzionale. [...] La conclusione è diversa per quanto attiene al riferimento alternativo alle «situazioni di disagio sociale»:**



## La giurisprudenza della Corte costituzionale: gli osservatori volontari

una espressione in rapporto alla quale non risulta, di contro, praticabile una lettura conforme al dettato costituzionale. **La valenza semantica propria della locuzione «disagio sociale»** – già di per sé assai più distante, rispetto a quella di «sicurezza urbana», dall’ambito di materia previsto dall’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. – si coniuga, difatti, all’impiego della disgiuntiva «ovvero» («eventi che possano recare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale»), che rende palese l’intento del legislatore di evocare situazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle sottese dalla locuzione precedente [...]. **Nella sua genericità, la formula «disagio sociale» si presta, dunque, ad abbracciare una vasta platea di ipotesi di emarginazione o di difficoltà di inserimento dell’individuo nel tessuto sociale, derivanti dalle più varie cause (condizioni economiche, di salute, età, rapporti familiari e altre): situazioni, che reclamano interventi ispirati a finalità di politica sociale, riconducibili segnatamente alla materia dei «servizi sociali».** Per reiterata affermazione di questa Corte, tale materia – **appartenente alla competenza legislativa regionale residuale** [...] – individua, infatti, il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario» (sent. n. 226/2010).



## La giurisprudenza della Corte costituzionale: il controllo di vicinato

La **legge regionale** in questa sede impugnata **mira essenzialmente a promuovere la «funzione sociale del controllo di vicinato come strumento di prevenzione finalizzato al miglioramento della qualità di vita dei cittadini»** (art. 2, comma 1), favorendo altresì la stipula di accordi o protocolli di intesa in materia tra gli uffici territoriali di governo e le amministrazioni locali (art. 2, comma 4), sostenendone in vario modo l'attività (artt. 3 e 4), e istituendo una banca dati per il monitoraggio dei relativi risultati (art. 5). Tutto questo complesso di interventi ruota attorno alla **nozione di «controllo di vicinato», definita dall'art. 2, comma 2, come «quella forma di cittadinanza attiva che favorisce lo sviluppo di una cultura di partecipazione al tema della sicurezza urbana ed integrata per il miglioramento della qualità della vita e dei livelli di coesione sociale e territoriale delle comunità, svolgendo una funzione di osservazione, ascolto e monitoraggio, quale contributo funzionale all'attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio [...]»**. Ritiene questa Corte che [...] l'espressa menzione, nella disposizione appena citata, della «attività istituzionale di prevenzione generale e controllo del territorio», **lungi dall'alludere a mere «precondizioni per un più efficace esercizio delle classiche funzioni di ordine pubblico»** [...] **riconducibili alla nozione di «sicurezza secondaria», non possa che riferirsi alla specifica finalità di «prevenzione dei reati»**, da attuarsi mediante il classico strumento del controllo del territorio.



## La giurisprudenza della Corte costituzionale: il controllo di vicinato

**Tale finalità costituisce il nucleo centrale della funzione di pubblica sicurezza**, certamente riconducibile – assieme alla funzione di “repressione dei reati” – al concetto di “sicurezza in senso stretto” o “sicurezza primaria”, di esclusiva competenza statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. [...] **La legge regionale impugnata disciplina [...] direttamente [...] forme di collaborazione tra Stato ed enti locali con il sostegno della Regione, in una materia di esclusiva competenza statale, in cui l’intervento del legislatore regionale è ammissibile soltanto nel rispetto delle procedure e dei limiti sostanziali stabiliti dal legislatore statale ai sensi dell’art. 118, terzo comma, Cost. [...] Resta ferma naturalmente la possibilità, per la legge statale stessa, di disciplinare il controllo di vicinato, eventualmente avvalendosi del contributo delle stesse Regioni, come possibile strumento – funzionale a una piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, quarto comma, Cost. [...] di partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini anche rispetto all’obiettivo di una più efficace prevenzione dei reati, attuata attraverso l’organizzazione di attività di ausilio e supporto alle attività istituzionali delle forze di polizia. Strumento, quello menzionato, che ben potrebbe essere ricondotto all’ampia nozione di sicurezza urbana fornita dal d.l. n. 14 del 2017, e che è del resto già oggetto, nel territorio nazionale, di numerosi protocolli di intesa stipulati dagli Uffici territoriali di Governo con i Comuni» (sent. n. 236/2020).**





ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

**Tommaso F. Giupponi**

Dipartimento di Scienze Giuridiche

[tommaso.giupponi@unibo.it](mailto:tommaso.giupponi@unibo.it)

[www.unibo.it](http://www.unibo.it)