



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.