

DOCUMENTO PRELIMINARE

PDL in materia di contrasto al degrado e tutela della sicurezza urbana

1 – Materia e oggetto della proposta

Disciplina dell'insieme delle attività volte ad assicurare l'ordinata e civile convivenza della comunità toscana, prevenendo e regolando le condotte ed i comportamenti che possono ostacolare l'ordinato sviluppo delle relazioni sociali ed economiche .

2 - Esigenze giuridiche, economiche e sociali

Nell'attuale momento storico, il dibattito politico e il confronto nella pubblica opinione del nostro Paese si incentrano sempre più spesso sul problema della sicurezza.

Purtroppo, qualche volta anche in contesti istituzionali, l'argomento sembra prestarsi più alle prese di posizione accesamente polemiche e strumentali, che ad una lucida analisi della situazione reale. Una questione tanto delicata come quella della sicurezza dei cittadini meriterebbe, invece, proprio lucidità d'analisi e ciò nella prospettiva di una comprensione del problema quanto più raffinata possibile.

Quello della sicurezza è un problema estremamente complesso e non è certo sull'onda emotiva e nella convinzione di fronteggiare un fenomeno emergenziale che le Istituzioni e la società civile possono riuscire ad offrire quelle risposte concrete che ogni cittadino comprensibilmente si attende.

Prendere atto della complessità del problema-sicurezza non è affatto prassi meramente cerimoniale.

Infatti è soltanto a partire dalla piena consapevolezza della estrema complessità del fenomeno che è possibile indagarne tutti gli aspetti, anche i meno appariscenti e progettare una serie articolata di interventi, della più diversa natura, intesi a modificare in senso positivo lo scenario che una società in trasformazione ci mette oggi costantemente di fronte.

A problema complesso, dunque, risposta complessa.

Il compito di un soggetto istituzionale che intenda ritagliarsi un ruolo di coordinamento e di supervisione rispetto all'organico sistema di interventi, procedure, pratiche, messo in

atto per offrire altrettante risposte convergenti rispetto al problema della sicurezza, è in primo luogo quello di penetrare l' "essenza", per così dire, della sicurezza.

In un'epoca che ostenta, troppo spesso e senza ragioni, scarsa attenzione per simili considerazioni "essenzialistiche", adducendo il facile alibi di un equivoco efficientismo, domandarsi cosa sia oggi la sicurezza può sembrare niente più che un suggestivo esercizio retorico. Non è così. La risposta all'interrogativo è di per sé eloquente e garantisce circa l'ineccepibile importanza del medesimo: la sicurezza, oggi, è una componente essenziale della qualità della vita di ciascun individuo-cittadino.

Questa constatazione è sufficiente, se non altro, a far presagire la vastità dei fattori e delle componenti chiamate in causa da un aggiornato concetto di sicurezza.

La tematica della sicurezza urbana si prospetta complessa e, come tale, non può essere affrontata né in termini semplicistici, né riduttivi; pertanto le eventuali risposte non sono semplici, non sono univoche, non sono "buone per tutti", ma sono ipotecate, nella loro trattazione, da molti elementi contestuali: la tradizione culturale degli amministratori pubblici, la tradizione criminale di un luogo, il senso civico di una comunità (inteso come senso di appartenenza), il peso dell'associazionismo solidale, ecc., diventano i naturali tracciati di riferimento per la costruzione e la progettualità delle politiche per la sicurezza.

I cambiamenti nella strutturazione della cosa pubblica riguardano anche l'ambito della sicurezza in generale e di quella cittadina e urbana in particolare. La comparsa di nuove richieste sociali, di nuovi soggetti informati e capaci di intervenire nell'ambito della sicurezza e la relativa stabilità della capacità di risposta dello Stato hanno portato alla nascita di nuovi metodi di azione ed intervento. La tradizione della sicurezza come ambito di potere discrezionale dello Stato e la triangolazione polizia – giustizia - sistema penitenziario, hanno cominciato ad aver bisogno di confrontarsi e misurarsi con altri metodi di intervento di nuovi attori nella lotta contro i reati e la costruzione della sicurezza cittadina.

Il bisogno di sicurezza cui sono chiamati a rispondere gli Enti locali coincide con forme di malessere sociale, di disagio del vivere urbano che possono trovare soddisfazione attraverso un intervento trasversale rispetto a tutte le politiche orientate sulla qualità sociale della vita, ossia una progettualità che è possibile definire di "sicurezza sociale", in quanto non più caratterizzata solo da contenuti riconducibili all'ordine e sicurezza pubblica. La sicurezza urbana affidata agli Enti Locali trova il suo territorio elettivo di intervento nel campo della "sostenibilità".¹

¹ Anna Coluccia – a cura di- "La sicurezza sostenibile-Progetti per Siena sicura", FrancoAngeli, Milano, 2006

La sostenibilità, o, meglio, lo “sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni” (come riportato all’interno del c.d. Rapporto Brundtland “Our Common Future”, documento rilasciato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull’ambiente e lo sviluppo (WCED) dove, per la prima volta, viene introdotto tale concetto).

Il concetto di “sviluppo sostenibile”, quindi, si concretizza a livello ottimale all’interno delle comunità sociali impegnate nel miglioramento delle proprie condizioni di vita. Lo sviluppo sostenibile, poiché riguarda il concetto di benessere e qualità della vita sociale, rappresenta lo strumento di governo nelle mani degli amministratori locali apparentemente più adatto ad affrontare i bisogni di sicurezza della comunità amministrata.

Lo studio della sicurezza urbana, che si connota così come funzione di una pluralità di servizi, necessita di conoscenze in molte discipline, perché molti sono i problemi da affrontare: le periferie ed i modelli di urbanistica, i mutamenti demografici, le differenze culturali e religiose, gli scenari che la globalizzazione e l’internazionalizzazione comportano; tutti collocati in comunità locali diverse e di diverse dimensioni.

Ovviamente quando pensiamo al profilo di sicurezza della città stiamo anche riflettendo su una costruzione concettuale che invoca diagnosi sugli stili di vita della popolazione, segmentati a seconda delle diverse componenti (ad esempio: giovani, anziani, donne, uomini). Lo stile di vita dei giovani, infatti, non è indifferente alla costruzione del profilo di sicurezza di una città. L’analisi dei processi di inclusione interculturale, l’analisi dell’abbandono scolastico, come le analisi degli atti vandalici, non sono indifferenti al profilo di sicurezza della città.

L’attenzione al “locale” ha permesso di identificare una nuova e diversa percezione dei fenomeni legati alla sicurezza. Ha fatto emergere e dare sostanza alla categoria del sentimento della “vulnerabilità” che si pone come concetto più complesso del “rischio”, in quanto composta da più fattori non perfettamente scindibili tra loro, ma che riguardano la percezione complessiva della situazione esistenziale del singolo soggetto.

La “vulnerabilità” è riconducibile alla situazione in cui l’autonomia e la capacità di autodeterminazione dell’individuo rimane permanentemente minacciata, la propria condizione sociale e status personale avviati all’indebolimento progressivo, conseguente a processi sottratti alla propria capacità di controllo.

Bisogna, perciò, saper cogliere da questi segnali la necessità di consolidare e rinnovare l’impegno nel processo di evoluzione di indagine per l’individuazione e l’interpretazione dei

contenuti della domanda di sicurezza, per trovare e proporre una risposta appropriata e adeguata, non contingente ed emergenziale, bensì progettuale e strutturata.²

La sicurezza diventa, quindi, uno dei capitoli del governo locale, assumendo una dignità nella strategia dell'amministrazione della cosa pubblica, che fino alla fine degli anni '90 non le era propria. Tale evoluzione culturale fa sì che il capitolo della sicurezza, nell'agenda dell'Amministratore pubblico, viva e conviva accanto alla progettualità in tema di sanità, di urbanistica, mobilità, ecc. Tale ruolo comporta che gli studi e i progetti di sicurezza urbana diventino stabile impegno del programma politico dell'Amministratore locale.

L'esigenza dichiarata, tra la fine dello scorso secolo e l'avvio dell'attuale, di disporre di "maggiori e più incisivi strumenti" da parte degli Amministratori locali per affrontare il tema nella sua complessità, per "conseguire lo sviluppo dell'ordinata e civile convivenza delle proprie comunità" (finalità che si riscontra in quasi tutto il corpo normativo prodotto dalle diverse Regioni italiane, allorché si sono impegnate a cercare una disciplina di sostegno alle politiche locali per la sicurezza), ha, nel frattempo, manifestato una corsa al "fai da te" da parte dei sindaci di diverse città italiane.

In contemporanea, le ipotesi contenute nei c.d. "pacchetti sicurezza", sia della precedente XV Legislatura, che dell'attuale (in questo caso concretizzato nella L. 125/08), hanno spinto su questa deriva prettamente emergenziale (troppo spesso anche "folcloristica") i primi cittadini "assetati" di poteri incisivi in materia di sicurezza nelle città, soprattutto con riguardo alle condotte comportamentali.

Il D.L. 23.5.2008 n. 92 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", convertito nella L. 24.7.2008 n. 125, agisce, tra l'altro, sull'art. 54 del D. lgs. 18.8.2000 n. 267, il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Non pare inutile evidenziare che questa esigenza di trovare, a livello locale, la possibilità di incidere su comportamenti che, si badi bene, non sono tipici di una etnia piuttosto che di un'altra, ma che riguardano tanto gli "indigeni" (che hanno smarrito certi meccanismi automatici di controllo delle proprie condotte), quanto soggetti portatori di altre abitudini (oltre che lingue, "colori", modalità di comunicazione e quant'altro...), conferma che le città stanno vivendo una metamorfosi rilevante, trasformando anche fisicamente i propri spazi e il loro modo di essere fruiti.

² "IV Relazione generale sullo stato della sicurezza in Toscana", cap. I pag. 10, Edizioni Regione Toscana, 2005

L'insieme delle "novità" ha prodotto uno squilibrio e uno sbandamento nelle relazioni interpersonali e sociali, dove si sono smarriti i codici non scritti delle modalità di controllo "informale".

In attesa dell'individuazione e dell'eventuale assestamento e stabilizzazione di una riformulazione condivisa di quei codici non scritti delle regole comuni, conosciute proprio perché condivise, in un nuovo patrimonio culturale "allargato" e "rinnovato" dai nuovi assetti e relazioni, la domanda di intervento regolamentare - istituzionale posta dagli Amministratori delle città significa che c'è un bisogno e che si rendono indispensabili anche dei controlli "formali" adeguati.

La "sicurezza urbana", che abbiamo cercato di rappresentare nella sua complicata e complessa accezione (per la molteplicità di fattori che vi attengono), all'interno del "pacchetto sicurezza" varato nell'attuale Legislatura, diviene una finalità per la quale il Sindaco può intervenire direttamente con i propri strumenti coercitivi, già in parte, peraltro, riconosciutigli dallo stesso ordinamento vigente.

Senza volersi troppo soffermare sulla qualità della scelta dell'art. 54 del TUEL e dei tipi di provvedimenti a disposizione per affrontare le turbative che "offendono" la sicurezza urbana, ovvero provvedimenti monocratici del Sindaco (contingibili e urgenti o meno che siano) assunti in qualità di Ufficiale di Governo, ci appare, però, ancor più sollecitata la "corsa" alle scelte improvvisate ed emergenziali, fuori da ogni seppur minima pianificazione che la sicurezza urbana e non la mera garanzia di ordine e sicurezza pubblica, richiederebbe.

Espressamente dal Ministero dell'interno è venuto l'invito alla creatività dei sindaci in questo ambito.

Quello che appare inidoneo e contraddittorio è lo strumento e lo scopo assegnato ai Sindaci: provvedimenti monocratici per "prevenire e contrastare le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori o disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso dell'alcool". Seguono indicazioni di altre fattispecie possibili, di minore "intensità", fissate nel D.M. del 5 agosto 2008, esplicativo dei concetti di "incolumità personale" e "sicurezza urbana", con la definizione e descrizione delle diverse ipotesi concrete.

La situazione di poca chiarezza sui reali intenti di siffatta normativa: si pensi alla possibilità di prevenire e contrastare a colpi di ordinanze le situazioni urbane di degrado, come le forme di isolamento (normalmente oggetto dei piani di risanamento urbanistico,

ovvero di politiche sociali per l'integrazione e il reinserimento dei soggetti che abbiano difficoltà relazionali), che favoriscano fattispecie criminose precise quali lo spaccio degli stupefacenti e lo sfruttamento della prostituzione (non il consumo degli stupefacenti o il prostituirsi delle persone), conferma l'esigenza di un approccio ordinato e regolamentato alle tematiche della sicurezza urbana, riconducibile nell'alveo delle competenze non necessariamente statali. Tanto più se questi delicati temi di disordine sociale devono essere affrontati in modo creativo da ognuna delle oltre ottomila comunità locali.

Si ritiene, pertanto, che sia da valutare attentamente la possibilità che anche le Regioni, nell'ambito delle competenze costituzionali, possano assumere un ruolo nell'individuazione e definizione di un ordine nell'assunzione dei provvedimenti da parte degli enti locali e nel sistema sanzionatorio applicabile alle fattispecie comportamentali che possono essere oggetto degli atti regolamentari dei comuni, riconducibili alle condotte prive di valenza penale, ma significative di una "inciviltà" che mina le ordinarie e pacifiche relazioni della comunità di appartenenza dei cittadini.

L'intendimento, a fronte del manifestarsi di singole iniziative locali che producono provvedimenti diversi, assunti di volta in volta e con modalità sanzionatorie disperate per peso e intensità, vorrebbe essere quello di tentare di dare un ordine indicativo agli enti e una strumentazione adeguata, sia sul piano procedurale che su quello sanzionatorio, per conseguire un livello di adeguatezza e uniformità nella delicata azione di contrasto e riduzione delle "inciviltà", che rappresentano quelle condotte che minano le relazioni e le aspettative di una serena e civile convivenza, senza per questo violare le norme di natura penale, ovvero vengano messi in pericolo gli interessi primari tutelati in funzione dell'ordine e sicurezza pubblica.

Se, quindi, anche per l'espresso concetto ribadito dalla Costituzione (art. 117 comma 2 lett. h), la competenza della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica è saldamente ancorata allo Stato, sempre per Costituzione ed espressamente, la "polizia amministrativa locale" non rientra, nella competenza a legiferare in via esclusiva da parte dello Stato medesimo (art. 117 comma 2 lett. h).

La Corte Costituzionale ha ritenuto necessario precisare (sent. n. 290/2001) che la riserva allo Stato della competenza in materia di ordine pubblico e sicurezza pubblica "riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali" che assumono "primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento" e, quindi, "*non qualsiasi interesse pubblico* alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, *ma soltanto quegli interessi essenziali* al mantenimento di una ordinata convivenza civile".

La Corte prosegue: “una siffatta precisazione è necessaria ad impedire che una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico si converta in una preminente competenza statale in relazione a tutte le attività che vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali”.

Significa che si tratta di due ordini di tematiche distinte, evidentemente, date anche le distinte competenze a legiferare Stato/Regioni. Non solo, ma la conferma che si tratti di due ordini distinti per affrontare il tema dell'azione securitaria per il rispetto delle regole poste a salvaguardia della tutela complessiva dell'ordinamento, tanto nei suoi valori fondamentali, come in quelli necessari per evitare danni o pregiudizi a soggetti giuridici o cose senza che vengano lesi o messi in pericolo gli interessi pubblici primari, viene dall'art. 118 c. 3 della stessa Costituzione, allorché fissa che “la legge statale disciplina le forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117 ..”: la lettera h) del c. 2 dell'art. 117 Cost. è, appunto, quella che riguarda “le relazioni” tra ordine pubblico e sicurezza e la polizia amministrativa locale.

Se non si riconoscessero due ordini e discipline distinte per affrontare un unico tema, non ci sarebbe bisogno di una legge di coordinamento.

Queste considerazioni si uniscono a quelle che derivano dall'evoluzione normativa, dal DPR 616/77, laddove si distingueva tra “polizia amministrativa” ex art. 9 e “polizia locale urbana e rurale” ex art. 18, fino a giungere, attraverso la progressiva perdita della distinzione, alla assimilazione (Corte Cost. 77/1987) della seconda (polizia locale urbana e rurale) nella nozione di polizia amministrativa. La stessa Corte, nel precisare che i due concetti non si identificano, in quanto la polizia urbana e rurale apparteneva già alle competenze dei comuni prima che la Costituzione la comprendesse tra le materie dell'art. 117 (ovviamente nella formulazione precedente alla modifica intervenuta con la Legge cost. n. 3/01) e che la polizia amministrativa contempla una molteplicità di altre funzioni, rinvia espressamente alle disposizioni del TUEL n. 383/1934 e del Regolamento di esecuzione per identificare i contenuti della disciplina regolamentare in materia di polizia locale urbana e rurale.³

³ Non pare inopportuno riportare i contenuti normativi, anche per una evidente “attualità” di certi argomenti oggetto dei provvedimenti sindacali:

Art. 109 del Regolamento di esecuzione del TUEL del 1934:

“I Comuni, con regolamenti di polizia urbana, stabiliscono norme:

1° per gli esercizi di vendita dei generi annonari;

2° per le mète o calmieri dei generi annonari di prima necessità, da imporsi temporaneamente quando le circostanze locali e le consuetudini ne giustificano l'opportunità;

3° per la nettezza dell'abitato e dei cortili interni delle case; circa il modo e il tempo di costruire, mantenere e spurgare i luoghi e depositi immondi;

4° per lo sgombero delle immondizie e della neve dalle vie e da altri luoghi pubblici, e per

Il D. Lgs. 112/98, cui si fa normalmente rinvio per la definizione dei concetti di ordine pubblico e sicurezza e di polizia amministrativa (regionale e) locale, non richiama l'ipotesi della polizia locale urbana e rurale. Neppure il TUEL 267/2001 tratta più della polizia locale urbana e rurale ed abroga definitivamente tutta la precedente normativa in materia di enti locali. Il testo costituzionale innovato dalla Legge. Cost. n. 3/01, come si è già visto all'articolo 117, prevede la sola fattispecie della "polizia amministrativa locale", che potrebbe aver assorbito la materia della polizia locale urbana e rurale senza limitarsi a individuare tale competenza unicamente come riferibile alla organizzazione delle strutture di polizia municipale e provinciale, cui è stato fatto riferimento, modificando e sostituendo (in tutte le Regioni) le disposizioni contenute nella normativa quadro statale dettata dalla L. 65/86 (escluse ovviamente le parti di competenza dello Stato relative alle funzioni di polizia giudiziaria e pubblica sicurezza).

Lo spazio di una originale competenza delle Regioni nella materia della polizia locale urbana è ipotizzabile come consustanziale alla formulazione del nuovo Titolo V Cost.

Tutte queste considerazioni, unite alla mancata riserva allo Stato della competenza esclusiva in materia di procedimento sanzionatorio amministrativo, portano a ipotizzare uno spazio lasciato "in bianco" per una possibile disciplina (regionale) riconducibile alla tipologia di "legge quadro" per la legittimazione dei regolamenti delle amministrazioni comunali allo scopo di agevolare l'attività di prevenzione e lotta al degrado urbano, per favorire un ordinato sviluppo delle relazioni economiche e sociali.

L'occasione che si pone dinanzi alle Regioni è quella di rendere, in uno spazio che siamo tutti consapevoli essere "borderline", ma non aprioristicamente irrispettoso della norma costituzionale, un servizio di regolamentazione ed ordine in un campo dove, peraltro, lo Stato con provvedimenti di dubbia efficacia ha sovvertito un modello istituzionale di

l'innaffiamento di tali luoghi e vie;

5° per mantenere la libera circolazione nei luoghi pubblici e per regolare il corso pubblico;

6° per vietare il passaggio in certi luoghi o in certe ore dei veicoli o degli animali, quando ne sia dimostrata la necessità, salvo quanto è stabilito per i velocipedi dal regolamento 16 dicembre 1897, n. 540, e per le automobili e i motocicli, dal regolamento di polizia stradale 8 gennaio 1905, n. 24, e dal regolamento 29 luglio 1909, n. 710, per i veicoli a trazione meccanica senza guide di rotaie; per determinare gli spazi per le fiere, i mercati e i giuochi pubblici, senza pregiudizio dei diritti delle proprietà circostanti;

7° per i bagni in luogo pubblico;

8° per la custodia e circolazione degli animali incomodi o pericolosi;

9° per il cumulo, il deposito e la custodia delle materie accendibili; circa le altre cautele necessarie per evitare gli incendi, tanto nell'abitato che nelle campagne, e i provvedimenti relativi alla loro pronta estinzione;

10° per l'esercizio delle professioni e dei mestieri rumorosi o altrimenti incomodi.

Possono pure coi regolamenti stessi dettar norme per impedire l'abuso del suono delle campane e per il servizio dei portieri.

E' altresì in facoltà dei Comuni di provvedere ad altri oggetti consimili a quelli indicati nel presente articolo, che non siano già regolati dalle leggi o dai regolamenti generali"

soluzione di problematiche che non possono essere affrontate con provvedimenti emergenziali, bensì con processi che, seppur riguardano solo uno spaccato della complessa e complessiva tematica della sicurezza urbana, legato alla disciplina delle condotte riconducibili agli aspetti riferiti alle c.d. inciviltà comportamentali, hanno bisogno di una coerenza e adeguatezza proprie di una regolamentazione uniforme anche dal punto di vista dei processi sanzionatori ad essi riferiti.

Allo scopo di tutelare la cura degli interessi e della promozione dello sviluppo delle comunità locali, a fianco della funzione sussidiaria che le Regioni costituzionalmente assolvono con il concorso a sostegno dei progetti e delle azioni individuate e attuate sul territorio da parte degli enti locali, negli spazi che l'evoluzione della legislazione ordinaria e costituzionale sembrano lasciare liberi, "in bianco", si potrebbe "osare un pensiero" che porti ad assumere, per legge, il compito di fornire agli stessi enti locali indicazioni, modalità e gli strumenti necessari per un modello adeguato e uniforme di disciplina della prevenzione, contenimento e repressione delle condotte che inficiano la percezione della sicurezza non riconducibile alla tutela degli "interessi pubblici primari", direttamente e specificamente protetti in funzione dell'ordine e della sicurezza pubblica, ma i comportamenti, piuttosto che le situazioni di disordine e degrado urbano, capaci di creare le condizioni del permanere di quel più ampio disordine, possibile fonte criminogena degli atteggiamenti antisociali.

Un progetto di normazione regionale volta a fornire una sorta di "quadro di discipline" per i regolamenti comunali che intendono affrontare quella porzione dell'ampio concetto di "sicurezza urbana" che ricade nella polizia amministrativa locale e che non attiene alle funzioni dirette a tutelare beni giuridici fondamentali o interessi pubblici che assumono primaria importanza per l'esistenza dell'ordinamento.⁴ Conseguentemente non possono essere oggetto di tale disciplina fattispecie già regolamentate e sanzionate dall'ordinamento statale.

Un progetto di normazione che fornisca un indice sistematico delle condotte e dei comportamenti rilevanti ai fini dell'ordinato svolgersi della vita delle comunità locali da disciplinare nella regolamentazione comunale, riconducibile alle molteplici aree di intervento, esemplificabili come:

- *convivenza civile, vivibilità, igiene e pubblico decoro*, definiti come l'insieme dei comportamenti e delle situazioni che danno luogo all'armonioso vivere comune dei

⁴ Corte costituzionale: sentenza n° 19 del 8 marzo 1962; sentenza n° 218 del 25 febbraio 1988; sentenza n° 290 del 12 luglio 2001; sentenza n° 218/2006

cittadini, nel rispetto reciproco, nel corretto svolgimento delle proprie attività, nonché l'insieme degli atti che rendono l'aspetto urbano non soggetto a fenomeni di degrado sociale e conforme alle regole di decenza comunemente accettate ;

- *quiete e tranquillità delle persone*, definite come la tranquillità e la pace della vita dei cittadini, anche singoli, sia nel normale svolgimento delle occupazioni che nel riposo;
- *disciplina dei mestieri e attività produttive*, per gli aspetti in cui incidono sui beni e sui valori definiti come sopra;

ma anche con l'attenzione necessaria ad evitare la pericolosa spirale della "afflizione", specialmente delle condotte derivate dalla marginalizzazione dei soggetti e, quindi, con riguardo alla *assistenza alle persone*, intesa come le attività volte al sostegno delle persone malate, indigenti o in situazioni di marginalità, ovvero al sostegno dei minori non accompagnati, nonché le attività tese alla composizione dei conflitti privati.

Rammentando sempre che, in ogni caso, le attività previste dai regolamenti comunali non sono destinate a disciplinare la tutela degli interessi pubblici primari intesi come i beni fondamentali dell'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi e di ogni altro bene che riveste carattere essenziale per l'ordinamento, anche la strumentazione procedurale e sanzionatoria, offerta dalla L. n. 689/81, normativa quadro, pur considerati gli adeguamenti e aggiornamenti specifici già intervenuti (da ultimo con la stessa L. n. 125/2008, art. 6-bis), può venir arricchita e innovata, nel rispetto dei principi fondamentali della stessa. Si possono individuare e fornire, nel complessivo procedimento amministrativo di accertamento delle violazioni, individuazione delle responsabilità, applicazione delle sanzioni principali, accessorie e misure interdittive, soluzioni adeguate alle innovate esigenze (istruttorie e sanzionatorie) degli enti locali impegnati nelle discipline volte al riordino formale delle condotte finalizzate al recupero della civile e ordinata convivenza nelle città.

L'ottemperanza al principio costituzionale dell'adeguatezza si propone quale "strumento" funzionale ad evitare da parte delle istituzioni locali il perseguimento di soluzioni di volta in volta inadeguate o sproporzionate, quanto diversificate a parità di fattispecie, affiancandosi al percorso, già avviato a suo tempo, dell'intervento in via sussidiaria a favore del sostegno dei progetti locali per la sicurezza sviluppati ed attuati dalle singole comunità locali.

Ai controlli sulle condotte degli appartenenti alla comunità si affianca, come fattore di rilievo per gestire in modo più completo la velocità del cambiamento in atto, un'attenta analisi per individuare le forme più idonee di intervento sulla materiale trasformazione

dello spazio pubblico e quindi agire, oltre che sull'uso, anche per la sottrazione degli spazi pubblici al loro degrado fisico.

Il disegno urbano si occupa dell'organizzazione degli spazi, dell'impianto degli edifici, dell'uso dei piani terra e dei piani superiori, della struttura degli spazi pubblici e aree verdi, del tracciato delle strade, dell'ubicazione delle fermate del trasporto pubblico. Una buona progettazione del disegno urbano può rendere gli spazi pubblici più vivibili e quindi concorre ad aumentare la fiducia dei cittadini. Di contro, un disegno urbano mal concepito può produrre spazi vuoti, ambienti squallidi, generare paura e attrarre comportamenti incivili e atti criminali.⁵

A tale proposito, nell'ipotesi normativa dovrebbe poter trovare uno spazio l'indicazione di linee guida per ottenere una sorta di griglia concettuale di riferimento trasferibile nelle diverse realtà, che aiuti a definire, all'interno delle singole comunità locali, le tracce di una progettazione urbana, nei diversi livelli e nelle diverse scale, che tenga presente il tema della prevenzione della criminalità e introdurre criteri di sicurezza nella riqualificazione delle aree esistenti, nella redazione di nuovi progetti e nella valutazione dei progetti, in coerenza e raccordo con gli strumenti di pianificazione previsti dalla L. R. n. 1/2005.

3 - Obiettivi

Un progetto di normazione regionale volta a fornire, principalmente, una sorta di "quadro di discipline" per i regolamenti comunali che intendono affrontare quella porzione dell'ampio concetto di "sicurezza urbana" che ricade nella polizia amministrativa locale e che non attiene alle funzioni dirette a tutelare beni giuridici fondamentali o interessi pubblici che assumono primaria importanza per l'esistenza dell'ordinamento.

L'ipotesi della disciplina legislativa proposta intende individuare gli elementi di adeguatezza necessari alla regolamentazione e strumentazione disponibile per gli enti locali che intendono affrontare l'azione di prevenzione e contrasto alle condotte antisociali di cui si è detto e riconducibili ai comportamenti "incivili", piuttosto che criminali.

Si intende fornire anche una "strumentazione" per l'individuazione omogenea di tali condotte e di procedura per affrontare, anche in modo innovativo, i percorsi sanzionatori amministrativi, con l'obiettivo, oltre che di una operatività più incisiva, del perseguimento, con la mediazione dei rappresentanti dell'istituzione locale, di soluzioni conciliative piuttosto che di mera sanzione afflittiva in danno dei responsabili delle violazioni.

⁵ "Pianificazione Disegno urbano Gestione degli spazi per la sicurezza – Manuale", AGIS – Action SAFEPOLIS 2006-2007. Partners: Politecnico di Milano-DiAp, IAU ile-de-France, Regione Emilia-Romagna servizio politiche per la sicurezza e la polizia locale.

4 - Destinatari dell'intervento

I Comuni in quanto destinatari delle indicazioni e degli strumenti adeguati utilizzabili per l'integrazione delle proprie politiche per la sicurezza locale.

5 - Linee di intervento

Individuazione delle definizioni, per fattispecie principali, utili ad esemplificare l'oggetto dei provvedimenti regolamentari di competenza degli enti locali riconducibili alla disciplina del concetto di "sicurezza urbana", intesa come tutela della qualità della vita e preservazione da condotte e situazioni che influenzino negativamente l'ordinato svolgersi delle relazioni tra le persone e la fruizione degli spazi comuni. Individuazione e indicazione dei modelli procedurali finalizzati alla prevenzione ovvero al contenimento dei fenomeni disturbanti le ordinarie attività della comunità sociale, senza che vengano coinvolti direttamente gli interessi primari tutelati per l'esistenza stessa dell'ordinamento.

Si prevede il ricorso alle procedure di partecipazione dei cittadini di cui alla L.R.T. n. 69/2007.

6 – Analisi tecnico normativa

La materia di interesse della futura proposta legge regionale risulta da un intreccio di norme plurime e di varia natura (costituzione, legge ordinaria, regolamenti, ordinanze) rispetto alle quali la legge regionale si pone sia come esercizio di competenza legislativa residuale che concorrente, nel rispetto delle competenze esclusive statali di cui al comma 1 dell'art. 117 Cost.. Oltre a quanto indicato nel documento, per inquadrare l'ambito normativo e competenziale in cui la regione si muove, a fini meramente esemplificativi si citano: a) comma 2 lett. h) articolo 117 Costituzione (ambito materiale polizia amministrativa locale); b) comma 4 art. 117 cost. (competenza legislativa e regolamentare residuale regionale); c) art. 118 comma 1 Cost. (principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza); d) legge n. 125/2008 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica); e) DM 5 agosto 2008 (Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione); f) L.R.T. n. 38/2001 (Interventi regionali a favore delle politiche locali per la

sicurezza della Comunità Toscana); g) L.R.T. n. 1/2005 (Norme per il governo del territorio)

7 – Strumenti attuativi

Il DDL non comporta la predisposizione di norme di attuazione secondarie di fonte regionale.

8 - Semplificazione e profili di carattere organizzativo e tecnologico

Il DDL intende fornire gli elementi minimi utili e necessari agli enti locali per la predisposizione degli atti regolamentari di propria competenza in ossequio al principio costituzionale di adeguatezza, anche rivolti a specifiche normative di settore di competenza regionale.

Il DDL contempla diverse ipotesi attinenti le procedure sanzionatorie amministrative e l'individuazione di strumenti finalizzati alla acquisizione degli elementi utili alla definizione di tali processi, fino alla applicazione delle sanzioni.

Nello specifico viene, inoltre, introdotto un procedimento finalizzato ad evitare l'applicazione della sanzione amministrativa di carattere afflittivo, privilegiando la bonaria composizione dei dissidi tra le parti private che coinvolge direttamente gli uffici degli enti locali.

Al fine della diffusione e comunicazione dei contenuti per il loro puntuale e chiaro recepimento da parte degli enti locali destinatari delle indicazioni normative, si ritiene utile l'impiego delle modalità multicanale di comunicazione coordinate tramite la Rete telematica regionale.

9 – Analisi finanziaria

Il DDL, per sua natura, non produce effetti finanziari sul bilancio regionale.