



3 D I C E M B R E 2 0 2 5

Patti chiari, amicizia lunga? La
collaborazione pubblico-privato per la
sicurezza negli esercizi pubblici

di Claudio Costanzo

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Palermo

Patti chiari, amicizia lunga? La collaborazione pubblico-privato per la sicurezza negli esercizi pubblici*

di Claudio Costanzo

Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Palermo

Abstract [It]: Il contributo affronta le novità in tema di collaborazione tra pubblico e privato per l'innalzamento dei livelli di sicurezza negli esercizi pubblici, in particolare in *pub*, discoteche, luoghi di intrattenimento, oggetto di recente attuazione da parte del Ministero dell'Interno con le «linee guida per la prevenzione degli atti illegali e di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici». A partire da una breve ricostruzione del ruolo dei privati nel sistema della sicurezza pubblica, dei limiti dei loro poteri e delle loro responsabilità, l'articolo analizza il sistema di collaborazione delineato dalle previsioni di legge e dai protocolli locali, che costituiscono l'architettura di un meccanismo fortemente caratterizzato da precisi compiti, impegni e incentivi, ultima manifestazione di una sicurezza partecipata concentrata su misure di ausilio e supporto alle forze di polizia.

Title: Clear agreements, lasting friendship? Public-private collaboration for security in hospitality establishments

Abstract [En]: The contribution addresses recent developments in public-private cooperation aimed at raising safety levels in public establishments, particularly in pubs, nightclubs, and entertainment venues, as recently implemented by the Ministry of the Interior through the «Guidelines for the prevention of illegal acts and situations of danger to public order and safety inside and in the immediate vicinity of public establishments». Starting from a brief reconstruction of the role of private actors in the public security system, the limits of their powers and their responsibilities, the article analyses the system of cooperation outlined by statutory provisions and local protocols, which constitute the backbone of a mechanism strongly characterised by specific tasks, commitments and incentives, the latest manifestation of a participatory security focused on support and assistance to the police forces.

Parole chiave: ordine e sicurezza pubblica; sicurezza partecipata; partenariato pubblico-privato; esercizi pubblici

Keywords: public order and security; community safety; public-private partnership; public establishments

Sommario: 1. Introduzione. 2. La sicurezza pubblica e i privati. Un quadro composito. 2.1. La sicurezza complementare. 2.2. La sicurezza partecipata. 3. La sicurezza integrata pubblico-privato negli esercizi pubblici. 3.1. L'intervento del 2018 e le linee guida. 3.1.1. Le premesse e l'ambito soggettivo di applicazione. 3.1.2. Le misure di prevenzione e il «Codice di condotta dell'avventore». 3.1.3. I meccanismi premiali per gli esercenti «virtuosi». 3.1.4. Gli impegni delle organizzazioni di categoria e il monitoraggio. 4. Problemi e prospettive della collaborazione operosa degli esercenti.

1. Introduzione

Con decreto del 21 gennaio 2025, il Ministro dell'Interno ha adottato le «Linee guida per la prevenzione degli atti illegali e di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate

* Articolo sottoposto a referaggio.

vicinanze degli esercizi pubblici», di cui all'art. 21-*bis* del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132¹.

Tali linee guida rappresentano il precipitato di un processo attraverso cui l'amministrazione, prima, e il legislatore, poi, hanno provato a costruire forme di cooperazione in materia di sicurezza con le associazioni del settore, attraverso diversi accordi tra Ministro dell'Interno e associazioni maggiormente rappresentative degli esercenti nel settore, che hanno costituito a loro volta la base per la stipulazione di numerosi protocolli a livello territoriale tra Prefetti e sezioni locali delle associazioni di categoria. Tale processo è culminato nell'intervento legislativo del 2018 e nella sua attuazione, in un atto che dovrebbe costituire un punto di svolta nell'assetto normativo e operativo.

Nel tentativo di innalzare i livelli di sicurezza negli esercizi pubblici, come bar, discoteche, sale da gioco, ritenuti "punti caldi" di riferimento per l'ordine e la sicurezza soprattutto nelle città, l'art. 21-*bis* disegna un sistema in cui l'esperienza dei patti territoriali viene valorizzata e consolidata, con l'obiettivo di migliorare ulteriormente la cooperazione tra gestori e forze di polizia. La più rilevante novità consiste nell'introduzione di incentivi all'adesione a tali patti, attraverso la prescrizione che vincola il Questore a valutare positivamente la sottoscrizione e il rispetto degli accordi, qualora si verificano eventi pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica che potrebbero dare luogo all'adozione di provvedimenti di sospensione e revoca della licenza *ex art.* 100 del T.U.L.P.S.², di competenza dello stesso Questore.

L'opzione per il ricorso a strumenti negoziali che regolano la collaborazione dei singoli esercenti alle attività delle forze di polizia, la cui adesione è incentivata da prospettate premialità, riapre la discussione sul ruolo della cooperazione pubblico-privato nella complessa materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, e, in particolare, su poteri, limiti e responsabilità dei privati. Non certo un tema inedito, ma che può essere osservato alla luce delle nuove linee guida, dei soggetti coinvolti e delle soluzioni adottate, per provare a cogliere alcune tendenze e sfumature che caratterizzano l'approccio dell'amministrazione e del legislatore.

Sembra opportuno muovere da alcune considerazioni preliminari sul fenomeno, in continua evoluzione, del coinvolgimento dei privati nell'ambito della sicurezza, analizzando poi le linee guida e ripercorrendone brevemente la genesi, gli strumenti giuridici e le scelte politico-amministrative adottate.

¹ Art. 21-*bis*, D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla L. 1° dicembre 2018, n. 132; Ministro dell'Interno, Decreto 21 gennaio 2025, *Adozione delle linee guida per la prevenzione degli atti illegali e di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici*, in G.U. Serie Generale n. 20 del 25 gennaio 2025.

² R.D. 18 giugno 1931, n. 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (T.U.L.P.S.).

2. La sicurezza pubblica e i privati. Un quadro composito

La più attenta dottrina sociologica segnala ormai da diversi decenni un processo di crescente responsabilizzazione e coinvolgimento dei soggetti privati nell'ambito della sicurezza, sempre più *partner* delle amministrazioni nella sua co-produzione³. Anche nel quadro di un interesse sempre maggiore ai fattori di insicurezza soggettiva e alla conseguente diffusa domanda di sicurezza dell'elettorato, molti Stati hanno guardato con attenzione alla possibilità di implementare la partecipazione dei privati alla costruzione di un ambiente sicuro, redistribuendo le responsabilità attraverso strumenti di varia natura, coinvolgendo la cittadinanza attiva ma aprendosi al mercato privato della sicurezza⁴. Queste dinamiche sono state messe in relazione a una sostanziale revisione del tradizionale e rigoroso monopolio statale nella tutela della sicurezza della comunità, a favore di una sua dimensione locale e privata⁵.

Nell'ordinamento italiano, la partecipazione dei privati al sistema della sicurezza è riconducibile a un quadro delineatosi nel corso dei decenni, inevitabilmente composito anche per via della diversità strutturale delle varie forme di partecipazione possibili.

Per classificare le forme di apporto dei privati alla sicurezza, la dottrina di riferimento, a partire dalle riflessioni di Carlo Mosca, ha elaborato la distinzione tra sicurezza "primaria" e sicurezza "secondaria". La prima richiede «l'esercizio di potestà pubbliche e, in particolare, di poteri autoritativi e coercitivi», per l'adempimento dei compiti di prevenzione e repressione dei reati, ed è svolta dalle autorità di pubblica sicurezza; la seconda, talvolta definita anche sussidiaria, connoterebbe genericamente qualsiasi attività «ausiliaria, collaborativa, integrativa e aggiuntiva» alla sicurezza primaria, e che proprio perché non comporta l'esercizio di pubbliche funzioni o poteri coercitivi può essere affidata ai privati da specifiche disposizioni legislative⁶. A sua volta, la sicurezza secondaria viene distinta in una sicurezza "complementare" affidata alle guardie particolari giurate e più in generale realizzata professionalmente da privati, anche in forma imprenditoriale, e la sicurezza "partecipata" in senso stretto o "comunitaria", ossia quella realizzata attraverso la partecipazione non professionale di cittadini come membri di una

³ Tra gli altri, anche in relazione all'emergere di rilevanti dinamiche di mercato, sviluppo e innovazione, che stimolano l'intervento dei privati nel settore sicurezza, si vedano A. CRAWFORD, *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*, Oxford University Press, Oxford, 1999; dello stesso A., *Nuovi attori nel governo della sicurezza urbana e nelle politiche sull'insicurezza*, in *Dei delitti e delle pene*, n. 1-2-3, 2002, pp. 253 ss.; D. GARLAND, *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Milano, 2004, pp. 222 ss.

⁴ J. CURBET, *Insicurezza. Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*, Donzelli, Roma, 2008, pp. 48 ss.; D. GARLAND, *op. cit.*, pp. 79 ss.

⁵ S. ROCHÉ, *La sicurezza pubblica: una questione locale e privata?*, in *Dei delitti e delle pene*, n. 1-2-3, 2002, pp. 51 ss., spec. p. 71.

⁶ C. MOSCA, *Polizia privata e sicurezza complementare*, in *Rivista di polizia*, n. 12, 2009, pp. 767 ss., spec. p. 776; C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà*, CEDAM, Padova, 2012, p. 132; C. CARUSO, *I paradigmi della sicurezza partecipata*, in N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *L'ordinamento della sicurezza: soggetti e funzioni*, Franco Angeli, Milano, 2014, pp. 135 ss.; V. ANTONELLI, *La sicurezza della città tra diritti e amministrazione*, CEDAM, Milano, 2018, pp. 293 ss.

comunità⁷. Nonostante si tratti di due ambiti molto diversi⁸, spesso la dottrina, la giurisprudenza e anche il legislatore utilizzano indifferentemente o con significati interscambiabili sintagmi come sicurezza “integrata”, “partecipata”, “complementare”, “sussidiaria”, per riferirsi a istituti in realtà «diversi e multiformi»⁹.

La distinzione si interseca con la ormai consolidata dicotomia tra la “sicurezza in senso stretto”, di esclusiva spettanza statale e che afferisce alle attività di prevenzione e repressione dei reati riconducibili alla materia “ordine pubblico e sicurezza”, e la “sicurezza in senso lato”, intesa più in generale come bene pubblico, obiettivo e risultato dell’azione sinergica e integrata dei vari livelli di governo, che possono concorrervi nell’esercizio delle proprie competenze¹⁰. In questo senso, se non vi sono difficoltà a riconoscere la liceità di forme di collaborazione di privati nell’ambito trasversale della sicurezza in senso lato, diffuse a livello locale in un’ottica di partecipazione alla sicurezza intesa come bene pubblico¹¹, è indubbiamente più problematico configurare i limiti e le garanzie di una collaborazione dei privati rispetto alla sicurezza in senso stretto¹².

A livello regionale, i legislatori hanno riconosciuto e disciplinato numerose esperienze di partecipazione di privati volontari ai sistemi di sicurezza in senso ampio, nel quadro di programmi di prevenzione comunitaria che non intercettano, almeno formalmente, compiti e attività in materia di sicurezza pubblica di spettanza statale¹³.

⁷ C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà*, cit., p. 132; C. Caruso, *op. cit.*, p. 136; in modo parzialmente diverso ma concettualmente simile A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2010, pp. 169 ss., spec. p. 205. Secondo C. MOSCA, *op. cit.*, l’aggettivo “secondaria” non sarebbe significativo di un «diverso attributo di precedenza o di primazia nella graduatoria», ma deve essere interpretato come «semplice espressione di un diverso spessore di responsabilità connesso all’esercizio di pregnanti poteri», p. 131.

⁸ Come è stato precisato, le dimensioni economica e professionale delle attività di sicurezza complementare contraddicono «l’essenza “comunitaria” della sicurezza partecipata», che esalta la sicurezza come valore collettivo perseguito e curato attraverso la diretta partecipazione e mobilitazione dei cittadini, C. CARUSO, *Oltre l’ordine pubblico: la sicurezza partecipata oggi*, in T.F. GIUPPONI, A. ARCURI (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, Bologna University Press, Bologna, 2022, pp. 57 ss., spec. pp. 62-63.

⁹ A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, cit., p. 204.

¹⁰ Il concetto di sicurezza in senso lato attiene alla garanzia di una piena realizzazione della persona umana e riguarda un insieme di competenze statali e regionali variegate e intrecciate, concorrenti e residuali, Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285; Corte cost., 12 novembre 2020, n. 236; Corte cost. 25 marzo 2024, n. 47. In modo esteso e approfondito, *ex multis*, T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Libreria Bonomo, Bologna, 2010, pp. 187 ss., nonché, del medesimo A., *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e “ronde”*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2011, pp. 707 ss. Come è stato affermato, «la sicurezza partecipata interseca trasversalmente le competenze dello Stato e delle Regioni, a seconda dell’ambito materiale cui accedono gli eventi segnalati: laddove si tratti di eventi liminari a fatti di reato, può attivarsi la competenza esclusiva statale; al di fuori di tale ambito, deve trovare spazio la competenza regionale», C. CARUSO, *Oltre l’ordine pubblico*, cit., pp. 66-67.

¹¹ La ragione potrebbe trovarsi nella «dimensione territorialmente situata» della sicurezza partecipata, più facilmente riconducibile a forme di mobilitazione diretta da parte dei cittadini sul territorio, attraverso attività di cura dello spazio pubblico in connessione con le istituzioni di prossimità, C. CARUSO, *op. cit.*, pp. 63 ss.

¹² Come testimonia la vicenda delle c.d. ronde, di cui si tratterà *infra*.

¹³ G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, pp. 382 ss.; G.G. NOBILI, *La prevenzione comunitaria: dalla sorveglianza informale*

Il legislatore statale, invece, proprio nell'ambito della competenza in materia di ordine e sicurezza pubblica, ha seguito un percorso più tortuoso, occupandosi di forme di sicurezza complementare e partecipata in stagioni diverse e secondo modalità differenti¹⁴.

2.1. La sicurezza complementare

Almeno fino al 2009, il legislatore statale ha espresso particolare attenzione non tanto per la disciplina, nel quadro delle sue competenze in materia di ordine pubblico e sicurezza, di forme di partecipazione civica e di supporto, anche collaterale, alle relative funzioni amministrative, quanto piuttosto alla predisposizione di una disciplina che consentisse, a certe condizioni, ai privati di svolgere attività di autotutela di beni e interessi privati, nonché attività imprenditoriali ausiliarie in materia di sicurezza.

Se una prima disciplina della vigilanza privata risale alle leggi di unificazione e, da queste, al T.U.L.P.S.¹⁵, lo svolgimento da parte di soggetti privati di compiti e funzioni di sicurezza ha conosciuto una stagione di espansione e trasformazione a partire dagli anni '90, quando alcuni interventi legislativi hanno assecondato il progressivo ampliamento dei settori in cui possono essere svolte attività di sicurezza da parte di guardie particolari giurate dipendenti o istituti di vigilanza privata. Tale estensione già dal 1992 ha riguardato i servizi di controllo aeroportuali, la vigilanza venatoria, e successivamente, con il d.l. 27 luglio 2005, n. 144, quelli di sicurezza «sussidiaria» svolti nei porti, su mezzi di trasporto e non solo¹⁶.

Come ha affermato il Consiglio di Stato, si tratta pur sempre di attività che non importano l'esercizio di poteri autoritativi o coercitivi, e che per ciò stesso possono essere affidate, a certe condizioni, ai privati, secondo un'indicazione legislativa. Tali attività sarebbero geneticamente diverse da quelle di polizia¹⁷, ma

al vigilantismo, in S. BENVENUTI, M. DI FONZO, N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Il limite del potere di ordinanza dei sindaci stabilito dalla Corte costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2013, pp. 175 ss.; L. MEZZETTI, *La sicurezza tra legislazione statale e regionale*, in S. BENVENUTI, M. DI FONZO, N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *op. cit.*, pp. 108 ss.

¹⁴ Una prima petizione di principio è contenuta nell'art. 24, L. 1° aprile 1981, n. 121, «Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza», nella parte in cui prescrive che «La Polizia di Stato esercita le proprie funzioni al servizio delle istituzioni democratiche e dei cittadini sollecitandone la collaborazione».

¹⁵ La disciplina della vigilanza privata risale all'art. 7, L. 20 marzo 1965, n. 2248, all. B, ed è oggi contenuta negli artt. 133 ss., R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U.L.P.S.). L'art. 256-*bis* del Regolamento di esecuzione del T.U.L.P.S. prevede che gli articoli 133 e 134 disciplinino «tutte le attività di vigilanza e custodia di beni mobili o immobili per la legittima autotutela dei diritti patrimoniali ad essi inerenti, che non implicino l'esercizio di pubbliche funzioni o lo svolgimento di attività che disposizioni di legge o di regolamento riservano agli organi di polizia».

¹⁶ L'art. 5, co. 1, d.l. 18 gennaio 1992, n. 9, conv. in L. 28 febbraio 1992, n. 217, consente «l'affidamento in concessione dei servizi di controllo esistenti nell'ambito aeroportuale, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle forze di polizia». Successivamente, l'art. 18 del d.l. 27 luglio 2005, n. 144, conv. in L. 31 luglio 2005, n. 155, ha esteso la medesima possibilità ai «servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonché nell'ambito delle linee di trasporto urbano».

¹⁷ A. BENEDETTI, *La sicurezza attraverso i privati e la rilettura della nozione di ausiliarietà ai pubblici poteri*, in F. PIZZOLATO, P. COSTA (a cura di), *Sicurezza, Stato e mercato*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 203 ss., spec. pp. 213 ss.

si porrebbero pur sempre a loro integrazione, anche rispetto ai fini di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica¹⁸.

Al quadro si è poi aggiunto nel 2008 il nuovo art. 256-*bis* del Regolamento di attuazione del T.U.L.P.S., che ha definito di «sicurezza complementare», da svolgersi a mezzo di guardie particolari giurate, salvo che la legge disponga diversamente o vi provveda la forza pubblica, le attività di vigilanza che riguardano, tra gli altri, la sicurezza negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, nelle stazioni delle ferrovie metropolitane a integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica, la custodia, il trasporto e la scorta di armi, esplosivi, del contante o di altri beni o titoli di valore, nonché la vigilanza presso infrastrutture del settore energetico o delle telecomunicazioni, dei prodotti ad alta tecnologia, di quelli a rischio di impatto ambientale¹⁹. La stessa complementarità può essere osservata per le attività degli addetti ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo (i c.d. *buttafuori*)²⁰ e del personale incaricato di alcuni compiti di controllo negli impianti sportivi (i c.d. *steward*)²¹, disciplinate più di recente. Tutte queste esperienze potrebbero essere comprese nella sicurezza “secondaria”, nel significato pocanzi menzionato, e in particolare in quel suo versante “complementare” o “integrativo” che identifica tutte le attività svolte dai privati in modo professionale e ne regola i rispettivi limiti²², in senso ausiliario e di completamento delle attività istituzionali di polizia, in assenza dell'esercizio di poteri coercitivi e

¹⁸ Cons. Stato, sez. I, 14 luglio 2004, parere n. 7556, punto 5, p. 1139: «È quindi l'attività di vigilanza privata, svolta a mezzo di guardie particolari, manifestazione del diritto naturale di difesa che costituisce in via di elezione attività integrativa di quella istituzionale delle forze dell'ordine»; come precisa, Cons. St., sez. cons. atti normativi, 21 aprile 2008, parere n. 1247/2008, la riserva a favore degli apparati di pubblica sicurezza, in materia di ordine pubblico, dei poteri di vigilanza e controllo a tutela del nucleo fondamentale di beni giuridici fondamentali e interessi pubblici primari su cui si basa la convivenza civile, non va intesa «quale impedimento a che altri soggetti possano fattivamente operare e collaborare in funzione del mantenimento» di quei valori primari, come in effetti dimostrano le discipline sulla sicurezza complementare; v. altresì Cons. Stato, sez. I, 14 luglio 2004, parere n. 7556.

¹⁹ Art. 256-*bis*, R.D. 6 maggio 1940, n. 635, introdotto dal D.P.R. 4 agosto 2008, n. 153.

²⁰ Art. 3, cc. 7-13, L. 15 luglio 2009, n. 94; decreto del Ministero dell'Interno 6 aprile 2009 e successive modifiche.

²¹ Art. 6-*quater*, L. 13 dicembre 1989, n. 401, come modificato dal d.l. 17 agosto 2005, n. 162, conv. in L. 17 ottobre 2005, n. 210; d.l. 8 febbraio 2007, n. 8, conv. in L. 4 aprile 2007, n. 41; decreto del Ministero dell'Interno 8 agosto 2007 e successive modifiche. Come disposto dall'art. 2 del d.l. 12 novembre 2010, n. 187, conv. in L. 17 dicembre 2010, n. 217, al personale degli *steward* «possono essere affidati [...] altri servizi, ausiliari dell'attività di polizia, relativi ai controlli nell'ambito dell'impianto sportivo, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego operativo di appartenenti alle Forze di polizia».

²² Come accennato, il significato utilizzato di termini quali sicurezza “sussidiaria” e sicurezza “complementare” non coincide nelle varie elaborazioni dottrinali, nella giurisprudenza e nella normativa. Il Consiglio di Stato, ad esempio, riconoscendo che il servizio di sicurezza nelle ferrovie metropolitane possa essere considerato sia di sicurezza sussidiaria che di sicurezza complementare, in relazione alla normativa vigente, ha precisato che, dal punto di vista sostanziale, «l'aggettivo “complementare” evoca un ruolo più marginale del servizio, di mero completamento o integrazione rispetto ai compiti affidati allo Stato, come si evince anche dal nuovo art. 256-*bis* del r.d. 635/1940, che, al comma 2, lett. a), significativamente prevede che tale attività si possa svolgere “ad integrazione di quella assicurata dalla forza pubblica”. L'aggettivo “sussidiario”, invece – se inteso in senso proprio – suggerisce un ruolo più intenso del servizio medesimo, anche in relazione alla diffusione che il principio di sussidiarietà ha assunto negli ultimi tempi [...] In ogni caso l'espressione “sicurezza complementare” appare più consona alla necessità di individuare entro limiti rigorosi i compiti che possono essere affidati a soggetti privati piuttosto che alla forza pubblica», Cons. Stato, sez. I, 4 febbraio 2009, parere n. 4330/2008, punto 10.

autoritativi²³. Tali attività si sommerebbero a quelle svolte «dagli organi di polizia impegnati su più fronti e che hanno necessità di cedere parte dei loro originari impegni, a soggetti, professionalmente abilitati a svolgere tali servizi»²⁴. Secondo attenta dottrina, il processo espansivo descritto sarebbe più inquadrabile nelle dinamiche di liberalizzazione ed esternalizzazione dei servizi di sicurezza che nel quadro di una sicurezza rispondente ai canoni della sussidiarietà orizzontale²⁵.

Ad ogni modo, anche se i compiti dei soggetti menzionati sono diversi e talvolta critici anche per le libertà dei terzi, il divieto di esercizio di funzioni pubblicistiche costituisce un punto fermo di tutte le discipline menzionate, e il loro nucleo è costituito da norme volte a garantire il possesso di requisiti di professionalità e che l'attività non sconfini in quella riservata agli apparati pubblici²⁶. Non sarebbe ipotizzabile l'esercizio di vere e proprie funzioni di polizia di sicurezza attraverso il ricorso al mercato, anche se rimane un rapporto di ausiliarità e complementarietà decisivo, che segnala una distinzione di ruoli e che consente «al contempo una penetrazione dei servizi privati in direzione di una maggiore efficacia nello svolgimento delle funzioni pubbliche»²⁷.

2.2. La sicurezza partecipata

Anche sulla scia di importanti esperienze regionali²⁸, l'interesse del legislatore statale per forme di sicurezza partecipata in senso stretto, caratterizzate dalla non professionalità dei privati coinvolti, singoli o associati, si è consolidato invece con la disciplina della collaborazione tra sindaci, in qualità di ufficiali di Governo, e associazioni tra cittadini non armati, a tutela della sicurezza urbana (le c.d. ronde)²⁹.

²³ C. MOSCA, *Polizia privata e sicurezza complementare*, cit., p. 775.

²⁴ C. MOSCA, *La sicurezza come diritto di libertà*, cit., p. 130. In particolare, secondo il Consiglio di Stato, nel novero delle attività di sicurezza privata non sono in alcun modo riconducibili, attività volte «alla cura principale di un interesse soggettivamente pubblico, in luogo di uno privato, che deve essere correlato alle proprietà mobiliari o immobiliari dei committenti», o «alla tutela di diritti diversi da quelli volti ad assicurare la pacifica e libera disponibilità dei beni mobili o immobili», né queste possono implicare «l'uso della forza per vincere una resistenza, dovendo la difesa privata ritenersi circoscritta ai casi di difesa legittima e proporzionata» o riguardare la facoltà di arresto al di fuori dei limiti imposti ai privati, o, ancora, l'accertamento degli altrui illeciti, Cons. Stato, sez. I, 14 luglio 2004, parere n. 7556, cit., punto 7.

²⁵ G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, cit., 326 ss. Nonostante i richiami alla stessa sussidiarietà della giurisprudenza amministrativa, questa ha continuato a preferire il lemma «sicurezza complementare» per delimitare rigorosamente «i compiti che possono essere affidati a soggetti privati piuttosto che alla forza pubblica», Cons. Stato, sez. I, 14 luglio 2004, parere n. 7556, cit., punto 10.

²⁶ C. CARUSO, *I paradigmi della sicurezza partecipata*, cit., p. 154.

²⁷ A. BENEDETTI, *La sicurezza attraverso i privati*, cit., p. 219.

²⁸ A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, cit., pp. 211 ss.

²⁹ Art. 3, cc. 40 ss., L. 15 luglio 2009, n. 94; decreto del Ministro dell'Interno 8 agosto 2009 e successive modifiche. Prima del 2009, forme embrionali di partecipazione civica regolate dal legislatore statale si potevano ravvisare esclusivamente in ambiti non riconducibili a ordine e sicurezza pubblica, quali quelli della prevenzione e promozione sociale e della riqualificazione urbana, V. ANTONELLI, *La sicurezza della città*, cit., p. 310.

Tale normativa, completata da un decreto ministeriale e molto discussa³⁰, consente al Sindaco, previa intesa con il Prefetto, di avvalersi mediante apposita convenzione di tali associazioni, in funzione di osservazione e segnalazione alle forze di polizia di eventi che possono incidere sulla sicurezza urbana. Queste attività possono essere esercitate solo da associazioni con determinati requisiti di garanzia e, seppure le norme non siano chiare in proposito, possono consistere solo in osservazione passiva e mera segnalazione, senza alcun potere di identificazione dei privati o di inibizione dei loro comportamenti³¹. In tal senso possono essere considerate esclusivamente come forme di partecipazione all'attività statale di prevenzione e repressione dei reati, a pena di violazione delle competenze regionali³². Ad ogni modo, anche in questo caso e a maggior ragione, dato che non si tratta di soggetti professionali, i privati non possono esercitare funzioni pubbliche coercitive o autoritative in una materia come quella in oggetto, di esclusiva pertinenza dei pubblici poteri, per ragioni non tanto storiche ma di imparzialità ed efficacia nella tutela dei diritti dei consociati³³.

La discussione su poteri, funzioni e attività delle c.d. ronde ha ravvivato il dibattito intorno all'applicabilità del principio di sussidiarietà orizzontale alla materia della sicurezza pubblica, stanti i fisiologici richiami a questo principio quando si discuta di forme di cittadinanza attiva e collaborazione ai pubblici poteri.

³⁰ Il d.m. 8 agosto 2009 completa la disciplina prevedendo l'obbligo di iscrizione delle associazioni in appositi elenchi prefettizi, previa verifica di una serie di requisiti statuari e di attività volti a garantire l'estraneità a fini politici delle attività associative, nonché regole in materia di compiti e attività, requisiti degli osservatori volontari e condizioni per il loro impiego. La dottrina ha criticato l'opportunità di completare in modo sostanziale la disciplina con un decreto ministeriale, ma soprattutto le prescrizioni del d.m. stesso, soprattutto in relazione alla vaghezza delle statuizioni sui compiti, alle attività concretamente svolte, alle garanzie per gli osservati, all'assenza di una necessaria verifica di professionalità, cfr. *ex multis* G. BRUNELLI, *L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale*, in *Ist. Fed.*, n. 1, 2009, pp. 5 ss.; T.F. GIUPPONI, *Legge 15 luglio 2009, n. 94 - Art. 3, commi 40-44*, in G. DE FRANCESCO, A. GARGANI, D. MANZIONE, A. PERTICI (a cura di), *Commentario al "pacchetto sicurezza". Legge 15 luglio 2009, n. 94*, UTET, Torino, 2011, pp. 467 ss.; A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, cit., pp. 181 ss.

³¹ Rimangono alcune incertezze soprattutto sull'attività di segnalazione, che rischia di essere del tutto arbitraria, A. PAJNO, V. ANTONELLI, *op. cit.*, pp. 328 ss.

³² Con la sentenza 24 giugno 2010, n. 226, la Corte costituzionale ha ricondotto l'attività consentita delle associazioni di osservatori volontari alla tutela della sicurezza urbana, intesa come «sicurezza pubblica minore», ossia relativa alla sola prevenzione e repressione dei reati, A. PAJNO, *La "sicurezza urbana" tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, cit., pp. 9 ss., spec. pp. 33 ss.; T.F. GIUPPONI, *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e "ronde"*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2011, pp. 707 ss. In particolare, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, co. 40, L. 15 luglio 2009, n. 94, nella parte in cui contempla le «situazioni di disagio sociale» come oggetto dell'attività di segnalazione delle associazioni, per contrasto con l'art. 117, co. 4, Cost., ossia per invasione delle competenze regionali: «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 [...] 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 – [appartiene] alla competenza legislativa regionale residuale [...] Il monitoraggio delle «situazioni critiche» rappresenta, infatti, la necessaria premessa conoscitiva degli interventi intesi alla rimozione e al superamento del «disagio sociale»: onde la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali i Comuni possono avvalersi, per tale attività di monitoraggio, dell'ausilio di privati volontari rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale»; cfr. *supra*, nota 10.

³³ G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, cit., pp. 349 ss.

Senza entrare nel dettaglio della relativa discussione, preme sottolineare che i significati richiamati del principio sono diversi e possono dare luogo ad alcune ambiguità³⁴.

Se si guarda alla sussidiarietà orizzontale come criterio di allocazione delle funzioni, non sembra possibile parlare di sussidiarietà orizzontale in termini di dismissione della funzione a favore dei privati, se non nei suoi aspetti liminari e che comunque non comportano l'esercizio di funzioni pubbliche, come per le discipline della sicurezza complementare³⁵. Se si guarda alla sussidiarietà orizzontale come «generale criterio di apertura rispetto allo svolgimento, da parte dei cittadini, di attività di interesse generale»³⁶, è chiaro che l'intenzione è quella di servirsi di un riferimento interpretativo per valorizzare la possibilità che a partecipare e collaborare alla funzione possano essere anche cittadini volontari, attivi, mobilitati per la tutela della cosa pubblica. A tal proposito, deve essere precisato che i privati possono collaborare secondo limiti ben delimitati dalla legge e per attività che non siano riservate ai pubblici poteri³⁷.

Sotto questo profilo, anche per evitare qualsiasi ambiguità, appare di fondamentale importanza ribadire la distinzione tra partecipazione alla sicurezza in senso lato e partecipazione alla sicurezza in senso stretto. Partecipare alla sicurezza in senso lato, anche intesa come coesione sociale, evoca forme di partecipazione

³⁴ L'applicabilità della sussidiarietà orizzontale in materia è stata letta da alcuni in senso formale o procedurale, escludendosi qualsiasi connessione col tema della sicurezza, da altri secondo una tesi intermedia, più disponibile a un confronto con la sicurezza, da altri ancora in senso più aperto, attraverso la sua valorizzazione come veicolo di cittadinanza attiva e collaborazione con il pubblico potere, G. TROPEA, *op. cit.*, pp. 321 ss. Parte della dottrina si concentra sulla impossibilità di traslare la funzione di sicurezza ai privati, accedendo a una lettura del principio di sussidiarietà orizzontale come criterio di allocazione delle funzioni, Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, III, UTET, Torino, 2006, pp. 2336 ss., spec. p. 2352; T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali*, cit., 201 ss.; A. PAJNO, V. ANTONELLI, *La sicurezza urbana tra editti e ronde*, cit., p. 206 s. Altra parte della dottrina valorizza la sussidiarietà orizzontale come «generale criterio di apertura rispetto allo svolgimento, da parte dei cittadini, di attività di interesse generale», che presuppongono i poteri coercitivi statali, C. CARUSO, *Oltre l'ordine pubblico*, cit., p. 62; secondo P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, pp. 1121 ss., «è dunque assai dubbio che nel vigente sistema costituzionale ai privati possa mai essere consentito l'esercizio di funzioni pubbliche che consistono nella facoltà di usare la forza o comunque di imporre obblighi o divieti o nell'esentare da obblighi o divieti», e tuttavia, visto che l'ordine pubblico non consiste solo in tali facoltà, «l'art. 118, comma 4, Cost. rende dunque doveroso per i pubblici poteri la verifica della possibilità di affidare a soggetti privati legalmente abilitati e di provata affidabilità e competenza», secondo forme analoghe a quelle della vigilanza e investigazione privata, per «lo svolgimento di limitati compiti di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza in alcuni ben circoscritti settori della vita sociale», 1143. Ricorda G. ARENA, *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura*, in www.labsus.it, 21 settembre 2009, che «il mantenimento dell'ordine pubblico è prerogativa esclusiva dei poteri pubblici e, in particolare, delle forze di polizia [...]. I cittadini non possono e non debbono intervenire in questioni che riguardano l'ordine pubblico. Possono invece prendersi cura del bene comune sicurezza urbana, che è un concetto più ampio di quello di ordine pubblico perché ricomprende, per esempio, il controllo del territorio in forme che non comportano l'uso della forza, ma solo una presenza vigile in zone a rischio».

³⁵ Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, p. 2352; T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, pp. 201 ss.; C. CARUSO, *I paradigmi della sicurezza partecipata*, cit., pp. 155 ss.; V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città*, cit., pp. 63 ss. Gli unici casi di concreta e temporanea «dismissione» sarebbero quelli ammessi dagli artt. 333 (Denuncia da parte di privati) e 383 (Facoltà di arresto da parte dei privati), c.p.p., v. M. CECCHETTI, S. PAJNO, *Quando una "ronda" non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa*, in *federalismi.it*, n. 10, 2009.

³⁶ C. CARUSO, *Oltre l'ordine pubblico*, cit., p. 62.

³⁷ C. CARUSO, *I paradigmi della sicurezza partecipata*, cit., pp. 155 ss.

civica ampia, approfondita, che non intercettano attività coercitive o che incidono su diritti e libertà, e di conseguenza sembrano in qualche misura più “natural” e configurabili più facilmente; partecipare alla sicurezza in senso stretto, invece, significa collaborare nell’ambito di una funzione che mette in gioco gli interessi primari su cui si regge la convivenza civile e quindi anche i diritti e le libertà dei consociati, ed è dunque anche più complesso e delicato trovare limiti adeguati per i privati. In quest’ultimo caso, richiamare la sussidiarietà può avere un significato esclusivamente simbolico, di contesto, e non può giustificare indebolimenti della «portata garantistica rappresentata dal paradigma bipolare»³⁸, cuore del rapporto tra sicurezza e libertà che caratterizza la funzione di tutela dell’ordine pubblico.

La necessità di procedere con cautela nell’abbinare sussidiarietà orizzontale e partecipazione alle funzioni di sicurezza pubblica è rafforzata da una recente pronuncia della Corte costituzionale. Nel dichiarare illegittima la normativa veneta sul controllo di vicinato per invasione della sfera di competenza statale, la Corte riconosce che il controllo di vicinato costituisce una forma di «partecipazione attiva e responsabilizzazione dei cittadini anche rispetto all’obiettivo di una più efficace prevenzione dei reati», che consiste in un’attività di «ausilio e supporto alle attività istituzionali delle forze di polizia», sostanzialmente funzionale «a una piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, quarto comma, Cost. [...]»³⁹. Tale passaggio consolida la lettura della sussidiarietà orizzontale come riferimento per evocare la partecipazione civica dei cittadini, più che come criterio di allocazione delle funzioni. Tuttavia, se il discorso non è correttamente inquadrato, rischia, da un lato, come accennato, di sottovalutare il conflitto autorità-libertà, amministrazione-cittadino, invece particolarmente importante nell’ambito delle attività di polizia, secondo una «vigile filosofia del sospetto verso i poteri pubblici»⁴⁰, dall’altro, di avallare normative statali e regionali che, dietro i richiami alla partecipazione civica,

³⁸ G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà*, cit., p. 324. Secondo l’A., «non si può disancorare il rapporto, complesso, tormentato, conflittuale, ma comunque essenziale, della sicurezza con la libertà; senonché, a nostro avviso, tale rischio è insito, seppure sulla base di premesse e con implicazioni ben diverse, sia nelle accezioni più marcatamente liberiste della sussidiarietà sia in taluni esiti eccessivi della ricostruzione comunitarista», p. 325.

³⁹ Corte cost., 12 novembre 2020, n. 236, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2020, 2780 ss., con nota di E. GIANFRANCESCO, *Il controllo di vicinato veneto sotto la scure della Corte costituzionale. Ampiezza e limiti della materia di competenza legislativa esclusiva statale “ordine pubblico e sicurezza”*; come segnalato, quando la Corte collega la partecipazione attiva all’obiettivo di prevenzione dei reati, sembra attingere proprio al nucleo duro della funzione di polizia di sicurezza, andando ben oltre l’ambito della sicurezza urbana “integrata” ex art. 4, d.l. 14/2017, cit., sollevando dubbi proprio su un allargamento eccessivo delle maglie dell’esercizio in forma “sussidiaria” «di un’attività così profondamente connaturata alla dimensione dello Stato-autorità (ed ai valori di attuazione imparziale dei principi dello Stato di diritto che lo Stato-autorità assume in una forma di stato liberal-democratica) come quella del controllo del territorio a fini di sicurezza», p. 2802. Peraltro, non è da escludere che le Regioni disciplinino lo stesso fenomeno o altro contiguo senza intercettare la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, data la varietà di esperienze e sfumature che le forme di partecipazione civica in funzione di controllo possono assumere, V. SCIARABBA, *“Neighbourhood Watch” o “Neighbourhood Support”? La dichiarazione d’incostituzionalità della legge veneta sul controllo di vicinato e le strade percorribili in futuro*, in *Consulta online*, n. 2, 2021, pp. 393 ss., spec. pp. 422 ss. Attualmente non esiste una normativa statale sul controllo di vicinato, ma solo esperienze regionali e locali che coinvolgono Prefetture, Amministrazioni comunali e associazioni di cittadini, cfr. C. CARUSO, *Oltre l’ordine pubblico*, cit., pp. 71 ss.

⁴⁰ M. MAZZAMUTO, *Poteri di polizia e ordine pubblico*, in *Diritto amministrativo*, n. 3-4, 1998, pp. 441 ss., spec. p. 444.

promuovono forme di coinvolgimento della cittadinanza rette da logiche soprattutto securitarie e difensive⁴¹. Si tratta di ipotesi estremamente problematiche anche nella prassi e per le tutele degli osservati, come mostrato dalle critiche alla disciplina sulle associazioni di osservatori volontari, esclusivamente rivolta al supporto delle forze di polizia in funzione repressiva.

Più di recente, il legislatore è intervenuto in materia di sicurezza partecipata predisponendo, nell'ambito della collaborazione interistituzionale per la sicurezza integrata e la sicurezza urbana, nuove forme di patti con i privati, prima per il sostegno alle attività di promozione della sicurezza dei cittadini, del controllo del territorio e del soccorso pubblico⁴², e poi, con il Decreto c.d. Minniti, per l'installazione di sistemi di videosorveglianza⁴³ o in materia di tutela degli spazi pubblici e promozione della solidarietà sociale⁴⁴. Nonostante tali tentativi, sembra comunque permanere un deciso orientamento verso la dimensione securitaria delle strategie di prevenzione adottate, anche nel coinvolgimento della cittadinanza attiva⁴⁵.

3. La sicurezza integrata pubblico-privato negli esercizi pubblici. Dall'accordo-quadro alle linee guida

I delicati equilibri di poteri e garanzie nell'ambito di attività private ausiliarie, di supporto o integrative di quelle delle forze di polizia, trovano un nuovo banco di prova nel settore della sicurezza negli esercizi pubblici.

Sull'esempio degli accordi con gli imprenditori del settore della vigilanza privata, il cui obiettivo dichiarato è «sviluppare un sistema di sicurezza che integri le iniziative pubbliche e private all'interno di una cornice

⁴¹ In senso critico verso la statuizione della Corte, più attenta alla legislazione statale e meno alla promozione di forme di partecipazione alla sicurezza in senso lato, V. SCARABBA, *op. cit.*, pp. 424 ss. Secondo G.G. NOBILI, *La sicurezza partecipata: il coinvolgimento dei privati. L'esperienza della Regione Emilia-Romagna*, in T.F. GIUPPONI, A. ARCURI (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, cit., pp. 177 ss., «la propensione al coinvolgimento dei cittadini in chiave difensiva sembra oggi dominare il discorso sulla prevenzione comunitaria nello scenario italiano e regionale», nonostante alcune esperienze «comunitarie» locali di segno diverso, p. 194.

⁴² Si tratta dei nuovi «accordi territoriali di sicurezza integrata per lo sviluppo», introdotti dall'art. 6-bis, d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. in L. 15 ottobre 2013, n. 119; V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città*, cit., p. 115 s.

⁴³ L'art. 7, co. 1-bis, d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. in L. 18 aprile 2017, n. 48, prevede la possibilità che gli accordi per la promozione della sicurezza integrata e quelli per l'attuazione della sicurezza urbana riguardino anche progetti proposti da privati, condomini, imprenditori, singoli o associati, per la messa in opera di sistemi di videosorveglianza tecnologicamente avanzati e collegati alle centrali delle forze di polizia, con eventuali incentivi in detrazioni dall'imposta municipale propria (IMU) o dal tributo per i servizi indivisibili (TASI).

⁴⁴ Art. 5, co. 2, lett. a) e c-bis), d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. in L. 18 aprile 2017, n. 48, cit., rispettivamente in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità diffusa e predatoria, mediante accordi con reti territoriali di volontari per la tutela e la salvaguardia dell'arredo urbano, delle aree verdi e dei parchi cittadini, e in materia di promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale; cfr. M. IANNELLA, *Le "sicurezze" nell'ordinamento italiano: l'allontanamento dal modello stato-centrico e l'affermazione di una rete plurale*, in *Forum di Quaderni costituzionali rassegna*, n. 4, 2020, pp. 154 ss.

⁴⁵ Si tratta di una tendenza ormai consolidata e che ha coinvolto anche il d.l. 14/2017, nonostante le premesse valorizzino definizioni integrate di sicurezza e di sicurezza urbana, v. R. SELMINI, *Dalla sicurezza urbana al controllo del dissenso politico. Una storia del diritto amministrativo punitivo*, Carocci, Roma, 2020; G.G. NOBILI, *Le politiche di sicurezza urbana in Italia: lo stato dell'arte e i nodi irrisolti*, in *Sinapsi*, 2, 2020, pp. 120 ss.

ispirata ai principi di coordinamento e sussidiarietà»⁴⁶, il Ministero dell'Interno e le Prefetture hanno intrapreso un percorso di collaborazione pattizia, a livello centrale e locale, con alcune organizzazioni di gestori di esercizi pubblici, in particolare discoteche, pub, bar, e di operatori dei servizi di controllo delle attività di intrattenimento e spettacolo.

Tale percorso è stato intrapreso con un accordo quadro nel 2016⁴⁷, poi aggiornato e rinnovato nel 2019 da un'intesa programmatica⁴⁸, che hanno costituito la base di numerosi protocolli territoriali stipulati tra Prefetture e rappresentanti locali delle associazioni firmatarie degli accordi nazionali.

Come indicato nell'accordo quadro del 2016, l'obiettivo è, da un lato, «individuare nuove e più incisive iniziative volte, da un lato, a favorire una sempre più diffusa cultura della legalità, soprattutto nelle giovani generazioni che costituiscono la parte preponderante dei frequentatori di discoteche e comunque dei locali di pubblico trattenimento danzante», e dall'altro quello di «incrementare i livelli di sicurezza all'interno e in prossimità di tali esercizi nel quadro di aggiornate strategie di prevenzione di eventi illegali o pericolosi, con particolare attenzione al contrasto di ogni forma di violenza, dell'uso di sostanze stupefacenti e psicotrope nonché dell'abuso di alcool»⁴⁹. Per perseguire questi obiettivi si sceglie di agire attraverso il coinvolgimento dei gestori e delle loro organizzazioni di categoria, mediante la promozione e lo sviluppo di forme di collaborazione pattizia tra imprese e forze dell'ordine a livello locale, fissando buone prassi e comportamenti virtuosi da proporre agli operatori, nonché meccanismi premiali per le

⁴⁶ Ministero dell'Interno, ANCI, Organizzazioni comparativamente rappresentative degli istituti di vigilanza privata, ASS.I.V. Associazione Italiana Vigilanza, FederSicurezza, A.N.I.V.P. federata FederSicurezza, ASSVIGILANZA, Federata FederSicurezza, U.N.I.V. Federata FederSicurezza, ANCST Cooperative di Servizi – LEGACOOOP, CONFCOOPERATIVE Federlavoro e Servizi, AGCI – Produzione e Servizi di Lavoro, *Protocollo d'intesa "Mille occhi sulle città"*, 11 febbraio 2010, disponibile sul sito della [Polizia di Stato](#). Il protocollo è stato rinnovato e aggiornato il 25 gennaio 2022, con testo disponibile sul sito di una delle associazioni firmatarie, l'Associazione nazionale istituti di vigilanza privata e servizi fiduciari di sicurezza - [ANIVP](#). La nota del Gabinetto del Ministro prot. n. 558/S1CPART/421.2/103, allegato n. 11075/110(7), Uff. II - Ord. e Sic. Pub., del 10 febbraio 2022, chiarisce che il protocollo è volto a «sviluppare un sistema di sicurezza che integri le iniziative pubbliche e private nella cornice della sussidiarietà e della complementarietà»; «Mille occhi sulla città» costituisce un progetto di «valorizzazione dei compiti di osservazione delle guardie giurate nell'ambito di una sinergia informativa che, pur escludendo l'esercizio di pubbliche funzioni, garantisca moduli collaborativi tra gli organi deputati alla pubblica sicurezza e gli Istituti di vigilanza». Il quadro delineato prevede che i Prefetti individuino e selezionino in ogni provincia gli istituti di vigilanza privata che, su base volontaria, possono partecipare al progetto, stipulando con questi le relative convenzioni, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e i Sindaci per ciò che compete loro in materia di sicurezza urbana, v. M. MANCINI PROIETTI, *L'esigenza di un effettivo coordinamento delle Forze di polizia fra riparto costituzionale di competenze, ruolo dei sindaci ed esigenze di sicurezza alla luce della sentenza della Corte costituzionale del 7 aprile 2011, n. 115*, in S. BENVENUTI, P. DI FONZO, N. GALLO, T.F. GIUPPONI (a cura di), *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*, cit., pp. 37 ss., spec. 43 s.

⁴⁷ Ministero dell'Interno, Silb Fipe, Assointrattenimento, Fiepet Confesercenti, Federsicurezza, Assiv, Legacoop, Federlavoro e servizi – Confcooperative, Assicurezza-Confesercenti, Anivp, Federpol, Aissitalia, Italdetectives, Conipi, *Accordo quadro*, 21 giugno 2016, disponibile sul sito della associazione firmataria [Aissitalia](#).

⁴⁸ Ministero dell'Interno, Silb-fipe, Asso intrattenimento, Fiepet Confesercenti, *Intesa programmatica*, 12 luglio 2019, reperibile sul sito del [Ministero dell'Interno](#).

⁴⁹ *Accordo quadro*, cit., p. 1.

imprese. Tali collaborazioni sono essenzialmente finalizzate a «regolamentare i comportamenti tanto dei gestori quanto del personale comunque impiegato nel settore che degli avventori»⁵⁰.

L'accordo quadro contiene diverse indicazioni per la corretta formulazione di protocolli d'intesa territoriali e sul loro contenuto. Questi devono prevedere, tra le altre cose: l'impegno dei gestori a collaborare con le forze dell'ordine e a segnalare tempestivamente situazioni di illegalità o pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblico di cui vengano a conoscenza negli esercizi, anche attraverso l'individuazione di un referente della sicurezza; una regolamentazione dell'accesso e della permanenza all'interno dei locali, seguendo un avviso alla clientela allegato all'accordo⁵¹; l'affidamento dei controlli per il rispetto di tale regolamentazione al personale autorizzato ai sensi del d.m. 6 ottobre 2009, correttamente formato anche al primo intervento; l'impegno dei gestori a valutare l'installazione di sistemi di videosorveglianza all'interno e all'ingresso dei locali; l'impegno a segnalare tempestivamente alle forze di polizia un referente per la sicurezza; l'impegno a far frequentare ad almeno un addetto o dipendente del locale un corso di primo intervento; incontri periodici per la verifica dell'attuazione del protocollo⁵². In questo quadro, le organizzazioni di categoria si impegnano a informare e sollecitare la collaborazione degli iscritti, a tenere corsi di formazione specifica e a svolgere attività di informazione e sensibilizzazione della clientela, d'intesa con le forze di polizia territoriali, contro la violenza, l'abuso di sostanze e alcolici e «ogni altra iniziativa volta a orientare i giovani verso forme di divertimento e comportamenti sani»⁵³. Dall'altro lato, l'Amministrazione dell'Interno si impegna a: mettere in atto meccanismi premiali in caso di sottoscrizione e integrale rispetto dei protocolli, anche ai fini dell'applicazione o meno dei provvedimenti di sospensione o revoca della licenza *ex art. 100, T.U.L.P.S.* da parte del Questore, particolarmente gravosi per gli esercenti⁵⁴; ritenere configurato, a favore dell'esercente, il «legittimo motivo» per rifiutare le prestazioni

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 2-3.

⁵¹ In particolare, tale avviso, allegato e parte integrante dell'accordo, poi richiamato interamente dai protocolli locali, da un lato ribadiva alcune regole già valide, come il divieto di introduzione di armi, di accesso in stato di ebbrezza al locale o di vendita di alcolici ai minori, dall'altro conteneva regole ulteriori, come il divieto di «disturbare il riposo dei vicini con schiamazzi e sostare nelle aree di pertinenza del locale parlando a voce alta», o il divieto di «diffondere musica ad alto volume, anche dalle automobili».

⁵² *Accordo quadro*, cit., pp. 4 ss.

⁵³ *Ibidem*, p. 7.

⁵⁴ Si tratta di un provvedimento, di competenza del Questore, di sospensione o revoca di licenze commerciali nei confronti di un esercizio, anche di vicinato, nel quale «siano avvenuti tumulti o gravi disordini, o che sia abituale ritrovo di persone pregiudicate o pericolose o che, comunque, costituisca un pericolo per l'ordine pubblico, per la moralità pubblica e il buon costume o per la sicurezza dei cittadini». La revoca può essere disposta «qualora si ripetano i fatti che hanno determinata la sospensione», art. 100, R.D. 18 giugno 1931, n. 773, T.U.L.P.S.

quando si violino le norme dell'avviso alla clientela⁵⁵, nonché a vigilare sulle organizzazioni illegali di eventi e spettacoli, anche in collaborazione strategica con le associazioni di categoria⁵⁶.

Nella maggior parte dei protocolli analizzati, le indicazioni vengono seguite pedissequamente e sono integrate da elementi di contesto. Ad esempio, il protocollo d'intesa sottoscritto dalla Prefettura di Bari, piuttosto dettagliato negli aspetti operativi, coinvolge i Comuni di tutta l'Area Metropolitana e riporta l'indicazione dei referenti dei singoli locali e delle Forze dell'ordine nella materia⁵⁷; nel caso di Venezia, vengono coinvolti i Comuni delle località turistiche balneari⁵⁸. In altri casi, i protocolli riportano discipline di dettaglio sull'impiego di personale di supporto al personale di controllo, in ossequio a successive circolari ministeriali⁵⁹, nonché indicazioni puntuali in ordine ai canali di comunicazione e collaborazione tra forze di polizia e associazioni a livello territoriale⁶⁰; in altri ancora, si fa menzione dell'impegno dell'amministrazione di «valutare e valorizzare», ai fini dell'adozione dei provvedimenti *ex art.* 100 T.U.L.P.S., la sottoscrizione del protocollo da parte dei gestori e l'adempimento degli impegni assunti, con particolare attenzione ai casi in cui gli eventi che potrebbero dare luogo ai menzionati provvedimenti si siano verificati in assenza di responsabilità della gestione del locale e si sia registrata una costante e tempestiva informazione alle Forze dell'ordine nonché ogni forma di leale e fattiva collaborazione⁶¹.

Accogliendo le esperienze di collaborazione diffusa sul territorio, il legislatore ha predisposto una nuova intesa programmatica nel 2019, che ha dato luogo a un nuovo impulso nella predisposizione di collaborazioni territoriali, inquadrando il fenomeno in una forma di «partenariato pubblico-privato»⁶². Anche in questo caso sono stati adottati nuovi e più dettagliati patti, nell'ottica di rafforzamento del contributo dei gestori dei locali da ballo, attraverso azioni complementari, all'innalzamento dei livelli di sicurezza e alle attività di prevenzione contro l'abuso di alcool, lo spaccio e il consumo di sostanze stupefacenti, nonché l'organizzazione illegale di trattenimenti danzanti. Ciò attraverso molteplici azioni,

⁵⁵ La violazione delle regole dell'avviso, per espressa previsione pattizia, consentiva ai gestori di negare l'accesso o allontanare la persona ritenuta responsabile, così configurandosi il «legittimo motivo» per cui gli esercenti possono «rifiutare le prestazioni del proprio esercizio a chiunque le domandi e ne corrisponda il prezzo», art. 187, R.D. 6 maggio 1940, n. 635 (Reg. esecuzione T.U.L.P.S.).

⁵⁶ *Accordo quadro*, cit., pp. 7-8.

⁵⁷ Protocollo d'intesa, Bari, 15 giugno 2017, reperibile sul sito dell'Associazione italiana vigilanza e servizi fiduciari – [ASSIV](#), firmataria dell'accordo.

⁵⁸ Protocollo d'intesa, Venezia, 12 aprile 2017, reperibile sul sito dell'Associazione firmataria [ASSIV](#).

⁵⁹ Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Prot. 557/PAS/015764/10089 D(1)SIC(2), del 30 ottobre 2017, avente ad oggetto «Servizi di controllo delle attività d'intrattenimento e spettacolo di cui al D.M. 6 ottobre 2009. Direttive».

⁶⁰ *Ex multis*, Protocollo d'intesa, Milano, 22 novembre 2017, reperibile sul sito della [Prefettura di Milano](#); Protocollo d'intesa, Massa-Carrara, 5 ottobre 2016, reperibile sul sito della [Prefettura di Massa-Carrara](#); Protocollo d'intesa, Foggia, 26 gennaio 2017, reperibile sul sito della [Prefettura di Foggia](#); Protocollo d'intesa, Parma, 9 maggio 2017, reperibile sul sito della [Prefettura di Parma](#).

⁶¹ Protocollo d'intesa, Ferrara, 16 settembre 2016, reperibile sul sito della [Prefettura di Ferrara](#); Protocollo d'intesa, Viterbo, 27 aprile 2017, reperibile sul sito dell'Associazione firmataria [ASSIV](#).

⁶² Ministero dell'Interno, Silb-fipe, Asso intrattenimento, Fiepet Confesercenti, *Intesa programmatica*, cit.

più dettagliate ed estese rispetto ai primi patti: sensibilizzazione, informazione e agevolazione per gli avventori “virtuosi”; formazione specifica del personale; maggiore collaborazione dei gestori con le forze dell’ordine; installazione di sistemi di videosorveglianza e di illuminazione esterna; regolamentazione dell’accesso e della permanenza nei locali; istituzione, su base volontaria, di albi dei gestori delle discoteche sicure e dei referenti per la sicurezza⁶³.

La stessa intesa programmatica fa riferimento all’attuazione della previsione del 2018, di ulteriore consolidamento delle esperienze pattizie e formalizzazione dei meccanismi premiali a favore dei gestori “virtuosi”, oggetto del paragrafo successivo.

3.1. L’intervento del 2018 e le linee guida

Con una norma introdotta in sede di conversione del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in L. 1° dicembre 2018, n. 132, il legislatore ha positivizzato l’esperienza delle collaborazioni sviluppate negli anni precedenti⁶⁴. L’art. 21-*bis* prevede che «ai fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica all’interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici», individuati ai sensi dell’art. 86, T.U.L.P.S., mediante appositi accordi volontari sottoscritti tra il Prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono essere individuate «specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi»⁶⁵. Questi sono adottati localmente nel rispetto di linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell’Interno, d’intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali⁶⁶. L’adesione agli accordi e il loro puntuale e integrale rispetto vengono

⁶³ Oltre a quanto menzionato, si può fare riferimento alla specifica attenzione che il Protocollo d’intesa sottoscritto per la provincia di Roma ripone nella necessità che si adottino efficaci strumenti operativi per evitare l’eventuale occupazione dei marciapiedi adiacenti ai locali e di parte della sede stradale, per non ostacolare il flusso pedonale e automobilistico, nonché per non «deteriorare il decoro urbano e aumentare, conseguentemente, il senso di insicurezza dei cittadini residenti», Protocollo d’intesa, Roma, 30 marzo 2022, reperibile sul sito della [Prefettura di Roma](#). In altri casi, è previsto il coinvolgimento delle Aziende sanitarie locali, l’adozione di agevolazioni per il consumo di analcolici, l’installazione di defibrillatori, v. Protocollo d’intesa, Bergamo, 14 luglio 2020, reperibile sul sito della [Prefettura di Bergamo](#). Un importante livello di dettaglio e contestualizzazione è contenuto nel Protocollo per la provincia di Bologna, 18 ottobre 2019, reperibile sul sito della [Prefettura di Bologna](#); cfr. anche Protocollo d’intesa, Ravenna, 22 febbraio 2023, reperibile sul sito del [Ministero dell’Interno](#).

⁶⁴ Ministero dell’Interno, Dipartimento della Pubblica sicurezza, circolare prot. 557/PAS/U/017997/12982.LEG, 20 dicembre 2018, p. 5.

⁶⁵ Art. 21-*bis*, co. 1, d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in L. 1° dicembre 2018, n. 132.

⁶⁶ Art. 21-*bis*, co. 2, cit. La Corte costituzionale, con sentenza del 24 luglio 2019, n. 194, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 21-*bis*, co. 2, nella parte in cui prevedeva il parere della Conferenza Stato-città ed autonomie locali invece che quello della Conferenza Unificata, in quanto «Pur essendo l’oggetto di tali linee guida ascrivibile alla materia dell’ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale, vi è comunque una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio, appartenente, come materia, alla competenza legislativa residuale della Regione (art. 117, quarto comma, Cost.), come già riconosciuto da questa Corte (ex plurimis, sentenza n. 98 del 2017); disciplina alla quale è connessa anche la regolamentazione dell’attività svolta negli esercizi pubblici suddetti. Ciò richiede un coinvolgimento delle

valutati dal Questore «anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza in caso di eventi rilevanti ai fini dell'eventuale applicazione dell'articolo 100» del T.U.L.P.S.⁶⁷, secondo un meccanismo definito dalla Consulta «sostanzialmente di esimente o di circostanza attenuante»⁶⁸, sebbene il provvedimento *ex* 100 T.U.L.P.S. non configuri, almeno formalmente, alcuna sanzione⁶⁹.

La previsione normativa è stata attuata con decreto del Ministro dell'Interno del 21 gennaio 2025, che ha ad oggetto l'adozione delle «linee guida per la prevenzione degli atti illegali e di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici»⁷⁰. Nonostante non siano direttamente operative, le linee guida contengono numerose indicazioni di dettaglio che dovrebbero orientare non solo gli operatori nella conclusione degli accordi ma anche i Questori nell'adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza e nell'esercizio della correlativa discrezionalità.

Il documento è strutturato in una premessa, seguita dalla delimitazione dell'ambito soggettivo di applicazione e successivamente dall'illustrazione delle misure di prevenzione che possono essere adottate, con una sezione dedicata a quelle che riguardano gli esercizi pubblici dove si svolgono pubblici spettacoli o trattenimenti. Seguono l'esposizione dei meccanismi premiali in favore degli esercenti «virtuosi», gli impegni delle organizzazioni di categoria e le regole di monitoraggio sull'attuazione degli accordi territoriali.

3.1.1. Le premesse e l'ambito soggettivo di applicazione

Nella premessa, le linee guida illustrano il «sistema di cooperazione operosa» di cui all'art. 21-*bis*, che si colloca nel solco delle collaborazioni pattizie del 2016 e del 2019 e che ha l'obiettivo di innalzare i livelli di sicurezza all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici individuati, grazie al coinvolgimento delle associazioni di categoria dei gestori e degli esercenti virtuosi.

La principale giustificazione del meccanismo introdotto risiederebbe nella necessità di valorizzare i comportamenti virtuosi degli esercenti, concedendo loro la possibilità di non subire l'applicazione di misure di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, di esclusiva competenza statale, e in particolare della sospensione e revoca del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività per ragioni di sicurezza pubblica,

Regioni, tanto più necessario se si considera che l'art. 118, terzo comma, Cost., prescrive che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell'«ordine pubblico e sicurezza», di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost.».

⁶⁷ Art. 21-*bis*, cit., co. 3.

⁶⁸ Corte cost., 24 luglio 2019, n. 194, cit.

⁶⁹ *Ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 15 aprile 2024, n. 3422; Cons. Stato, sez. III, 10 marzo 2025, n. 1932.

⁷⁰ Ministro dell'Interno, Decreto 21 gennaio 2025, *Adozione delle linee guida per la prevenzione degli atti illegali e di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici*, in G.U. Serie Generale n. 20 del 25 gennaio 2025.

ex art. 100, T.U.L.P.S. Le linee guida chiariscono che il provvedimento di sospensione o revoca svolge una funzione di prevenzione secondo meccanismi discrezionali indipendenti dall'accertamento di colpe dell'esercente. D'altro canto, si afferma che il ricorso a questo istituto non può prescindere dall'applicazione del principio di proporzionalità, nonché del principio di sussidiarietà orizzontale, «da attuarsi anche attraverso forme di partenariato pubblico-privato», e la «valorizzazione della cittadinanza attiva», affermando come si tratti di principi «ancor più stringenti nella costruzione del bene sicurezza nella sua accezione di sicurezza urbana». Proprio alla luce di questi principi si adottano delle linee guida che consentono, attraverso l'adesione agli accordi e il loro puntuale rispetto, di valutare positivamente i comportamenti degli esercenti che «intendono concorrere al mantenimento della legalità»⁷¹.

Anche se si ribadisce che è opportuno che i Prefetti assumano ogni utile iniziativa per la stipula degli accordi con i privati e che i risultati attesi possono derivare solo dall'impegno delle associazioni di categoria firmatarie e dal rispetto dei patti, in una successiva circolare viene chiarito che nessuna associazione o esercente può essere obbligato alla loro stipula e che «d'eventuale mancata adesione da parte dell'associazione o dell'operatore non implicherà alcuna conseguenza»⁷².

L'esigenza di rafforzamento della collaborazione importa altresì la delimitazione degli esercizi pubblici coinvolti, ossia quelli che rientrano nella categoria individuata dall'art. 86 T.U.L.P.S. Questo fa riferimento ad attività alberghiere, ricettive, di somministrazione di alimenti e bevande, nonché a sale da gioco, stabilimenti balneari, altri locali in cui si svolgono pubblici spettacoli o trattenimenti, se venga offerta la possibilità di fruire di servizi di ristorazione o di somministrazione di alimenti e bevande⁷³. Dato che l'art. 86 T.U.L.P.S. disegna una categoria ampia ed eterogenea di esercizi, il disegno delle misure di prevenzione si presenta come una struttura definita «a geometria variabile»⁷⁴, da adattare alle peculiarità degli esercizi. Ad ogni modo, tale meccanismo si rivolge alle associazioni che, sulla base di «indici consolidati», siano considerate maggiormente rappresentative delle diverse filiere di operatori economici che rientrano nel *genus* esercizi pubblici. Peraltro, possono essere coinvolte non solo le imprese che appartengano a un determinato segmento tra quelli riconducibili all'art. 86 T.U.L.P.S., ma anche quelle esponenti delle categorie economiche oggetto dell'art. 86 e che siano maggiormente rappresentative. Viene inoltre chiarito che gli accordi costituiscono un sistema aperto all'adesione di chiunque svolga attività riconducibili all'art. 86 T.U.L.P.S., anche se esercitate insieme ad altre di natura diversa, con accettazione totale e senza modifica delle condizioni già pattuite.

⁷¹ *Ibidem*, premessa.

⁷² Ministero dell'Interno, Gabinetto del Ministro, N. 11019/1(4) Uff. II - Ord. e Sic. Pubb., 28 aprile 2025, p. 2.

⁷³ *Linee guida*, cit., premessa.

⁷⁴ Ministero dell'Interno, Gabinetto del Ministro, N. 11019/1(4), cit., 3.

Rispetto ai soggetti che concretamente possono aderire, il dettato normativo si limita a menzionare come parti degli accordi le Prefetture e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti. Nonostante si affermi che si vuole «favorire la più ampia partecipazione all’iniziativa» e che l’adesione ai protocolli costituisce, nelle intenzioni dell’amministrazione, un vantaggio reputazionale che aumenta l’affidabilità dell’esercente, sono ammessi all’adesione tutti quegli operatori economici che siano già in qualche modo «virtuosi». Non possono infatti aderire quegli esercenti che siano stati di recente destinatari di provvedimenti che «ne mettono in discussione l’affidabilità ai fini di pubblica sicurezza nella gestione dell’attività economica», come coloro che siano destinatari di misure di prevenzione personali o patrimoniali, che siano sottoposti a procedimenti per l’applicazione di misure di prevenzione, che risultino destinatari di divieti di accesso agli esercizi pubblici⁷⁵ o di provvedimenti *ex art.* 100 T.U.L.P.S., nei trentasei mesi precedenti alla stipula del protocollo territoriale, di altri provvedimenti di chiusura o sospensione delle licenze, per motivi di ordine e sicurezza pubblica o prevenzione di alcuni reati⁷⁶. Dal lato della parte pubblica, invece, la norma si riferisce ai soli Prefetti, anche se, in diversi protocolli, sia precedenti all’adozione delle linee guida, sia successivi, risultano firmatari anche Comuni, Questure, vertici di altre forze di polizia e non solo⁷⁷.

3.1.2. Le misure di prevenzione e il «Codice di condotta dell’avventore»

Il nucleo delle linee guida è costituito dall’individuazione delle «specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia» menzionate genericamente dall’art. 21-*bis* e che dovrebbero costituire il contenuto concreto degli accordi di livello provinciale.

Le linee guida distinguono tra misure di prevenzione dei fenomeni di illegalità e di pericolo per l’ordine pubblico valide per tutte le tipologie di esercizi pubblici e quelle che riguardano più nello specifico gli esercizi in cui si svolgono pubblici spettacoli o trattenimenti. Si tratta, in larga parte, di misure oggetto già di impegno nell’accordo quadro del 2016 e nell’intesa programmatica del 2019, ora regolate in modo più uniforme e dettagliato⁷⁸.

⁷⁵ Artt. 13 e 13-*bis*, d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. in L. 18 aprile 2017, n. 48, cit.

⁷⁶ *Linee guida*, cit., punto 1.

⁷⁷ *Ex multis*, il protocollo d’intesa relativo alla provincia di Roma, stipulato il 30 marzo 2022, cit., è sottoscritto, oltre che dalle organizzazioni di imprenditori del settore e dal Prefetto, anche dal Questore e dai Comandanti provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza; il protocollo d’intesa relativo alla provincia di Venezia, stipulato l’11 luglio 2023, è sottoscritto dal Prefetto, dalle organizzazioni del settore e dai Comuni delle località turistiche balneari, disponibile sul sito della [Prefettura di Venezia](#); il protocollo relativo alla provincia di Bergamo, stipulato il 14 luglio 2020, cit., è sottoscritto anche dalla Agenzia di tutela della salute. Dopo le linee guida, è stato adottato il Protocollo d’intesa per la provincia di Catanzaro, sottoscritto da Prefettura, Questura, Comandi provinciali dei Carabinieri, della Guardia di finanza, e dei Vigili del fuoco, da diversi Comuni e dalle organizzazioni imprenditoriali del settore, disponibile sul sito del [Ministero dell’Interno](#).

⁷⁸ *Linee guida*, cit., punto 2.

Il decreto menziona in primo luogo l'installazione di sistemi di videosorveglianza all'esterno degli esercizi, gestiti dagli esercenti o da istituti di vigilanza privata, da calibrare anche in ragione della tipologia di esercizio pubblico e che può essere esclusa per gli esercizi «di vicinato» o para-ricettivi di ridotte dimensioni. Si specifica che viene valorizzato il collegamento con la videosorveglianza comunale, con obbligo di conservare i filmati nel rispetto delle norme in materia di riservatezza e di mantenere gli apparati. Conformemente alla normativa vigente in materia di riservatezza, le riprese possano riguardare solo le vie di accesso e le uscite di sicurezza del locale.

Tra gli impegni che gli accordi devono prevedere a carico degli operatori economici vengono altresì menzionati: la garanzia di un'adeguata illuminazione delle aree in cui l'attività economica viene esercitata, «anche in aggiunta all'illuminazione pubblica» nelle aree di pertinenza del locale⁷⁹; il rispetto delle norme in materia fiscale, di suolo pubblico, nonché relative alla somministrazione di alcolici negli orari e nei luoghi già prescritti, alla vendita e somministrazione di alimenti e bevande, anche derivanti da ordinanze sindacali, alla somministrazione di alcolici ai minori e accesso agli apparecchi di intrattenimento; la segnalazione di situazioni di illegalità o pericolo per l'ordine e la sicurezza, nonché quelle che importino ingenti afflussi di persone e ogni circostanza che possa determinare «turbative o riflessi negativi per l'ordine e la sicurezza pubblica», secondo la valutazione del gestore.

Inoltre, viene ripreso e definito l'impegno a fissare regole di comportamento da osservarsi nel locale e nelle immediate vicinanze, attraverso la predisposizione di un «codice di condotta dell'avventore» da affiggere e pubblicizzare. Questo individua «l'avventore modello» attraverso una serie di prescrizioni che ricalcano quasi interamente quelle già contenute nell'avviso allegato all'accordo quadro del 2016, seppure con qualche aggiustamento: divieto di introdurre armi improprie, divieto di utilizzo di spray al *capsicum*, divieto di introdurre sostanze stupefacenti o alcolici dall'esterno, divieto di danneggiare i dispositivi antincendi, divieto di abbandono di rifiuti nelle aree di pertinenza del locale, impegno a evitare «comportamenti molesti o che possano disturbare la quiete pubblica».

Non è chiaro quali possano essere le conseguenze della violazione di tali regole, dato che si tratta, nella maggior parte dei casi, di precetti già disciplinati dall'ordinamento. In questa prospettiva, tale «codice» avrebbe l'unico scopo di individuare quei soggetti, non rispettosi delle prescrizioni descritte, cui può essere rifiutata legittimamente la prestazione richiesta da parte dell'esercente in caso di accertata inosservanza⁸⁰, come avviene, non senza problemi, anche in altri Paesi⁸¹. Peraltro, una successiva circolare

⁷⁹ La circolare del Ministero dell'Interno, Gabinetto del Ministro, N. 11019/1(4), cit., chiarisce che non si tratta di rimediare alle carenze dell'illuminazione pubblica ma di illuminare le parti esterne dei locali, come terrazzi, giardini, cortili o aree di parcheggio, p. 4.

⁸⁰ Art. 187, R.D. 6 maggio 1940, n. 635 (Reg. esecuzione T.U.L.P.S.), cit.; v. *supra*, nota 54.

⁸¹ Il riferimento è ai *collective shop ban* e ai *collective pub ban* introdotti nei Paesi Bassi, frutto di specifici accordi tra privati imprenditori, validi ed applicabili negli esercizi che aderiscono agli accordi, da parte degli stessi esercenti e dal rispettivo

del 28 aprile 2025 sottolinea che rimane fermo che «non sussiste in capo al gestore che lo abbia adottato l'onere di verificare l'effettivo rispetto delle regole fissate nel documento»⁸². In questo quadro, la finalità del codice non può che essere “privata”, ossia volta solo a garantire che l'esercente non venga accusato di avere rifiutato illegittimamente una prestazione, ai sensi dell'art. 187, Reg. T.U.L.P.S. Tuttavia, proprio perché l'esercente è tenuto a fornire le prestazioni del proprio esercizio a chi le domandi e ne corrisponda il prezzo, è opportuno non solo che le prescrizioni siano uniformi in tutti gli esercizi, ma anche che sia chiaro che queste non possono esorbitare dallo spazio del divieto previsto da norma di legge, e dovrebbero essere chiariti anche quali possano essere gli strumenti di accertamento e quali conseguenze produca la mancata verifica, per evitare ingiuste discriminazioni o trattamenti diseguali. Procedere con uno strumento pattizio, in questo senso, se promuove una proficua collaborazione tra istituzioni ed esercenti, rischia di creare gravi disparità tra territori ed esercizi, ove, ad esempio, non si adotti il codice di condotta o non esista un protocollo d'intesa territoriale.

Come accennato, particolare attenzione è dedicata agli esercizi pubblici in cui si svolgono pubblici spettacoli o trattenimenti (es. le discoteche, i locali notturni, etc.). Gli accordi dovranno tenere conto delle loro peculiarità, prevedendo degli impegni ulteriori: incentivare l'impiego di addetti ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo, con personale di supporto non iscritto nei limiti del 25% del totale, anche coinvolgendo le figure previste da alcune normative regionali (es. *street tutor*, referenti per la mediazione dei conflitti, etc.)⁸³; individuare un «referente della sicurezza per il locale», con compiti di comunicazione coordinazione con le forze di polizia per gli eventi maggiormente rischiosi per la sicurezza, in un'ottica di valorizzazione del ruolo degli esercenti come ««sentinelle» delle situazioni di «abusivismo»»⁸⁴. Anche in questo caso, la successiva circolare sembra volere assicurare gli esercenti, quando afferma che con le linee guida non vengono posti «nuovi oneri a carico dei gestori», ma servono

personale di vigilanza, al di fuori da strumenti pubblicitici o di diritto penale. Si tratta di misure concordate tra privati ma comunque rafforzate da numerose interlocuzioni con l'amministrazione comunale, la procura competente e le forze di polizia, nonché con l'autorità per la protezione dei dati. La natura territoriale e privatistica dei divieti ha generato notevoli incertezze con riferimento alla loro effettiva e corretta implementazione da parte degli imprenditori. Parte della dottrina ha segnalato che spesso questi non erano neppure a conoscenza dello strumento o erano particolarmente rigidi con alcuni acquirenti e morbidi con altri, ma ha anche evidenziato numerose carenze nelle stesse modalità di implementazione dei divieti, con grande incertezza per esercenti ed acquirenti, nonché per la loro possibilità di difendersi dalle accuse e dal *ban*, M. SCHUILENBURG, *Behave or be banned? Banning orders and selective exclusion from public space*, in *Crime, Law and Social Change*, n. 64, 2015, pp. 277 ss.; dello stesso A., *The securitization of society. Crime, risk and social control*, trad. in. di G. HALL, New York University Press, New York e Londra, 2015, spec. pp. 226 ss. Il sistema viene implementato in sempre più luoghi ed esercizi, con un minimo coinvolgimento delle autorità di polizia e un'ampia responsabilizzazione degli esercenti, v. *Explosive growth of collective store bans for shoplifters in the Netherlands*, in *NL Times*, 23 febbraio 2025, disponibile sul sito del [NL Times](https://nl-times.nl/).

⁸² Ministero dell'Interno, Gabinetto del Ministro, N. 11019/1(4), cit., p. 4.

⁸³ Art. 9, L.R. Emilia-Romagna, 4 dicembre 2003, n. 24, come sostituito dall'art. 6, L.R. 30 luglio 2018, n. 13.

⁸⁴ *Linee guida*, cit., punto 3.

solo a «promuovere, nei limiti del possibile, una maggiore consapevolezza delle situazioni di illegalità e a favorire il contributo di tutti nella relativa azione di prevenzione e contrasto»⁸⁵.

3.1.3. I meccanismi premiali per gli esercenti «virtuosi»

Come accennato, le linee guida attuano il dettato normativo soprattutto in relazione ai meccanismi premiali previsti per gli esercenti che sottoscrivano gli accordi e ne garantiscano il puntuale e integrale rispetto. In proposito, l'art. 21-*bis* si limita a prevedere che il Questore debba valutare l'adesione e il rispetto degli accordi se si verificano eventi rilevanti ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione o revoca della licenza *ex art.* 100, T.U.L.P.S.

Le linee guida ripercorrono i principali orientamenti giurisprudenziali sul provvedimento *ex art.* 100, T.U.L.P.S., tra i quali quelli che escludono la rilevanza della colpa del titolare della licenza, che ricostruiscono la «vocazione cautelare e preventiva» dello strumento e che richiamano a un'attenta applicazione del principio di proporzionalità⁸⁶. In questa prospettiva, il Questore «dovrà valorizzare i comportamenti «virtuosi» dei gestori che si pongono in una logica di collaborazione operosa con le Autorità di pubblica sicurezza e le Forze di polizia». In particolare, dovranno essere valorizzati positivamente: l'installazione di sistemi di videosorveglianza «adeguati»; avere garantito una «adeguata» illuminazione delle aree di esercizio; avere rispettato le previsioni sulla somministrazione e il consumo di alcolici nelle fasce orarie previste; avere regolamentato e fatto rispettare i criteri di accesso e permanenza nei locali e nelle immediate vicinanze; avere osservato le norme a tutela dei minori; avere segnalato «tempestivamente» e avere garantito la «massima collaborazione» per le situazioni di illegalità o pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica; avere incentivato l'impiego e la formazione di personale addetto al controllo; avere individuato un «referente per la sicurezza».

Nonostante non possa venire in rilievo la colpa dell'esercente, il riscontro del «buon comportamento» dell'esercente deve indurre a ritenere che egli abbia contribuito a «scongiurare il verificarsi di situazioni di disordine, tumulto o pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica». Ai fini dell'adozione del provvedimento di sospensione o revoca della licenza già menzionato, le linee guida impongono al Questore un «obbligo di motivazione rafforzato». Questo richiedere l'esplicitazione: dei presupposti di fatto e di diritto che legittimano il ricorso al provvedimento *ex art.* 100 T.U.L.P.S., «nonostante l'avvenuta verifica dell'adempimento degli oneri» descritti nell'accordo e di «eventuali ulteriori misure preventive e cautelative», nonché delle «ulteriori particolari esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica che

⁸⁵ Ministero dell'Interno, Gabinetto del Ministro, N. 11019/1(4), cit., p. 4.

⁸⁶ *Linee guida*, cit., punto 4.

rendono necessario adottare il provvedimento, nonostante l'adempimento, da parte del gestore del locale, degli oneri posti a suo carico dall'accordo sottoscritto».

In proposito, occorre ricordare che la giurisprudenza unanime, così come anche l'amministrazione che redige le linee guida, ritiene che l'applicazione dell'art. 100, T.U.L.P.S. prescinda dalla responsabilità dell'esercente⁸⁷. In questo quadro il meccanismo introdotto dall'art. 21-*bis* sembra costituire una modifica sostanziale e genetica dell'art. 100, T.U.L.P.S., in quanto riconoscerebbe, per la prima volta, la rilevanza di elementi di responsabilità soggettiva da parte del gestore nell'adozione della misura⁸⁸.

A questo proposito, occorre chiedersi se un complesso di fonti così strutturato, composto da un dettato normativo piuttosto scarno, sostanzialmente e ampiamente integrato da un decreto ministeriale, attuato solo a livello territoriale da accordi puntuali, possa efficacemente vincolare i Questori nell'esercizio di un proprio potere discrezionale autonomo e responsabile. In proposito, si può osservare che il Questore può vincolarsi autonomamente, o è comunque vincolato dagli indirizzi prefettizi, in relazione al rapporto di «subordinazione funzionale» che intrattiene con il Prefetto⁸⁹. Tuttavia, tali vincoli devono essere uniformi, uguali, garantiti. La norma che abilita il Questore all'attivazione del meccanismo premiale è estremamente sintetica, e il decreto ministeriale che uniforma i criteri comportamentali non è esente da incertezze in ordine a che cosa si debba intendere, per esempio, per illuminazione adeguata, videosorveglianza adeguata, o in relazione ai doveri di fare rispettare le regole di accesso e permanenza nei locali, dato che la stessa amministrazione dell'Interno ha precisato, come accennato, che il gestore non ha alcun onere di verificarne l'effettivo rispetto. Sembra così permanere un margine di discrezionalità del Questore non definito da criteri del tutto chiari.

Peraltro, il decreto è comunque soggetto ad attuazione mediante patti volontari territoriali, con possibili disparità che possono verificarsi o perché l'accordo prevede specificazioni ulteriori per l'accesso al meccanismo premiale per gli esercenti, o perché un accordo non vi sia, per mancanze variamente imputabili, e sia così impedito a un esercente virtuoso di accedere alle premialità.

Ad ogni modo, quandanche il Questore volesse adottare un provvedimento di sospensione o revoca della licenza *ex art.* 100, T.U.L.P.S., nei confronti di un esercente che ha aderito all'accordo, non è chiaro quale possa essere il margine per fare valere in giudizio l'adesione e il rispetto del patto.

Infine, occorre ricordare che, pur in assenza di specifiche disposizioni normative in merito, le linee guida escludono che alcuni esercenti ritenuti *ex se* "irredimibili" possano aderire agli accordi, limitando fortemente la possibilità di accedere a un percorso di collaborazione operosa, con conseguenze sul

⁸⁷ Cons. Stato, sez. III, 10 marzo 2025, n. 1932, cit.

⁸⁸ Tale lettura è accennata anche nella circolare Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Prot. 557/PAS/U/010024/12000.A(1) del 17 luglio 2019, p. 5.

⁸⁹ C. MEOLI, *Questore*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 125 ss., spec. p. 134.

riconoscimento della rilevanza dei comportamenti virtuosi degli esercenti in sede di esercizio del potere preventivo di sospensione o revoca.

3.1.4. Gli impegni delle organizzazioni di categoria e il monitoraggio

Da ultimo, occorre fare un breve cenno agli impegni delle organizzazioni di categoria e alle regole di monitoraggio degli accordi.

Rispetto ai primi, non si registra alcuna rilevante novità rispetto alle intese già stipulate prima delle linee guida. Le associazioni di categoria, valorizzando le *best practices* già sviluppate grazie all'accordo quadro e all'intesa programmatica, potranno assumere l'impegno di «sensibilizzare, informare e stimolare un'ampia collaborazione e partecipazione da parte degli operatori del settore», anche attraverso convegni e campagne divulgative sui *social*, nonché di realizzare iniziative volte a «creare un ambiente sicuro», attraverso la formazione e selezione di tutto il personale che interagisce con gli avventori, in particolare quello addetto alla somministrazione di alimenti e bevande alcoliche, fonte di maggiore preoccupazione dell'intero impianto delle linee guida⁹⁰.

Infine, si specifica che i protocolli territoriali dovranno essere trasmessi dalle Prefetture al Gabinetto del Ministro e al Dipartimento della pubblica sicurezza, dopo la loro stipula, e dovranno prevedere modalità di monitoraggio sull'attuazione degli impegni presi e sui risultati raggiunti. Annualmente, le Prefetture trasmetteranno agli uffici ministeriali menzionati una sintetica relazione sullo stato degli accordi e sulle *best practices* adottate a livello locale, per consentire a livello centrale un confronto costante in materia e un corretto monitoraggio, anche al fine di modificare o aggiornare gli strumenti adottati; dall'altro lato, sarà compito dei Prefetti fornire le informazioni in merito all'attuazione dei protocolli ai Sindaci interessati in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

4. Problemi e prospettive della collaborazione operosa degli esercenti

L'esperienza della collaborazione pattizia nell'ambito della sicurezza degli esercizi pubblici mostra come l'amministrazione e il legislatore abbiano intrapreso e consolidato un percorso volto a innalzare i livelli di sicurezza, in particolare per le discoteche, i pub, i luoghi dove si svolgono pubblici spettacoli e trattenimenti, attraverso la collaborazione operosa degli esercenti organizzati alle attività di tutela dell'ordine e della sicurezza.

Per ciò che riguarda gli strumenti di collaborazione, dall'accordo quadro alle nuove linee guida come indirizzo per la formulazione di accordi territoriali, questi rimangono volontari, non vengono attribuiti o riconosciuti agli esercenti o agli addetti ai servizi di controllo nuovi compiti in materia di sicurezza, né

⁹⁰ *Linee guida*, cit., punto 5.

vengono disciplinate figure professionali dotate di specifici poteri, anche non coercitivi. Per ciò che riguarda le misure che costituiscono il contenuto dei patti territoriali, nonostante le rassicurazioni sull'assenza di nuovi oneri, sono previsti diversi impegni più o meno gravosi per gli esercenti: dall'installazione e manutenzione di sistemi di videosorveglianza, all'installazione di un'illuminazione adeguata anche per gli spazi esterni, fino alla predisposizione di un codice di condotta dell'avventore modello e a impegni precisi di collaborazione e segnalazione tempestiva. Le misure volte alla diffusione di una «cultura della legalità» rimangono sullo sfondo e non sono menzionate nell'elenco, seppure esemplificativo e non esaustivo, degli indici di comportamento che possono essere valutati positivamente ai fini dell'adozione dei provvedimenti *ex art. 100, T.U.L.P.S.* Si tratta, dunque, nella maggior parte dei casi, di misure contestuali, situazionali, di supporto all'attività di prevenzione specifica delle forze di polizia, che non possono non comportare impegni o compiti per gli esercenti, anche se non si traducono in nuovi poteri e sono pur sempre frutto di un vincolo volontario, comunque grandemente influenzato da linee guida dettagliate e integrabili solo in pochi aspetti. I chiarimenti del Ministero, che pongono l'accento sulle circostanze che gli accordi sono volontari e la mancata adesione non produce conseguenze, che non si prevedono nuovi oneri per i gestori, che non è necessario verificare il rispetto del codice di condotta, lasciano trasparire la volontà di rassicurare il settore, in modo però non sempre coerente rispetto all'impianto delle linee guida, chiaramente strutturato per attrarre adesioni, aumentare gli impegni, premiando in cambio i «virtuosi».

Alla luce di queste brevi considerazioni, si può riconoscere che, se il complesso delineato di strumenti, funzionale alla costruzione di un sistema di prevenzione capillare, non sembra potersi ricondurre alle forme di sicurezza complementare, dall'altro lato, lo spirito di collaborazione e la volontarietà dei patti, ma anche il coinvolgimento delle associazioni di categoria, sembrano attrarre il meccanismo alle tipiche coordinate della sicurezza partecipata, ausiliaria alle funzioni di ordine e sicurezza pubblica. Sembra trattarsi però di una partecipazione del tutto *sui generis*, che forse finisce per porsi in contraddizione con i presupposti stessi della mobilitazione diretta e civica dei cittadini. I richiami menzionati alla sussidiarietà orizzontale, al partenariato pubblico-privato e alla cittadinanza attiva assumono un significato più simbolico che strutturale, visto che non vi è alcuna dismissione di funzioni amministrative, che il contenuto dei patti finisce per essere quasi interamente deciso dalle linee guida, concentrato su compiti di collaborazione, segnalazione, supporto e che quel partenariato e quella «azione civica» sono evidentemente condizionati dalle premialità promesse in materia di provvedimenti di sospensione e revoca delle licenze, che finiscono per essere la ragione primaria di adesione ai patti. In sintesi, si tratta di una sicurezza collaborata e partecipata secondo moduli privatistici fortemente incentivati, che riguarda

solo le funzioni di ordine e sicurezza pubblica e si serve di strumenti ausiliari e concordati di controllo dello spazio tipici della razionalità securitaria.

Tutti questi elementi contribuiscono a delineare un sistema di collaborazione e di sempre maggiore responsabilizzazione dei gestori degli esercizi anche nelle attività di prevenzione e tutela di ordine e sicurezza pubblica. Tale responsabilizzazione non porta, e non potrebbe portare, a nuovi poteri coercitivi aggiuntivi o sostitutivi di quelli di cui sono titolari le forze di polizia, ma segna una nuova esperienza di coinvolgimento più intenso della cittadinanza, e in particolare degli imprenditori, nelle attività di prevenzione di polizia.

D'altro canto, le segnalate incertezze di fondo del sistema di collaborazione esaminato sollevano alcuni dubbi sulla misura di questa responsabilizzazione e sul suo concreto articolarsi, soprattutto sulle premialità promesse e sulle incombenze dei gestori nell'adozione delle misure che li dovrebbero contrassegnare come virtuosi. Solo la prassi territoriale potrà dire se i patti sono stati chiari e se l'amicizia e la collaborazione potranno dare i risultati sperati.