



Michele Punzi

(Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri)

**La sicurezza urbana e la presenza religiosa:
il ruolo delle istituzioni ecclesiali nelle periferie italiane ***

*Urban security and religious presence:
the role of ecclesial institutions in Italy's urban peripheries **

ABSTRACT: This essay systematically reconstructs the connection between urban security and religious presence in peripheral contexts. Starting from the distinction between objective and subjective security, it frames the transition from a merely repressive paradigm to an "integrated" security, anchored in Articles 117 and 118 of the Constitution and the statutory definitions of Decree-Law 14/2017. The allocation of powers, constitutional jurisprudence, and the criteria of necessity, proportionality, and reasonableness define public intervention, preventing pan-security tendencies and safeguarding freedom and pluralism (Articles 8, 19, and 20 of the Constitution). Within this framework, ecclesiastical institutions operate as local infrastructures: not by substitution, but by subsidiarity, through co-planning and co-design tools, with measurable responsibilities. The reuse of heritage (can. 1222 CIC; art. 831 of the Civil Code) thus becomes a lever for regeneration, when embedded in transparent and non-discriminatory procedures. The suburbs, laboratories of coexistence, demonstrate that security is a relational good: it requires well-maintained spaces, educational networks, housing policies, and credible institutional oversight. A multilevel governance model emerges in which protection and trust are intertwined, transforming security from an exception to a key civic infrastructure of the city.

ABSTRACT: Il saggio ricostruisce, con taglio sistematico, il nesso tra sicurezza urbana e presenza religiosa nei contesti periferici. Muovendo dalla distinzione tra sicurezza oggettiva e soggettiva, inquadra il passaggio dal paradigma meramente repressivo a una sicurezza "integrata", ancorata agli artt. 117 e 118 Cost. e alle definizioni positive del D.L. 14/2017. Il riparto di competenze, la giurisprudenza costituzionale e i criteri di necessità, proporzionalità e ragionevolezza delimitano l'intervento pubblico, prevenendo derive pan-securitarie e salvaguardando libertà e pluralismo (artt. 8, 19 e 20 Cost.). In tale

* Contributo sottoposto a valutazione dei pari - Peer-reviewed paper.

© The Author(s)

Submitted: 11.01.2026 – Approved: 13.04.2026 – Published: 20.04.2026

DOI: <https://doi.org/10.54103/1971-8543/31375>



cornice, le istituzioni ecclesiali operano come infrastrutture di prossimità: non per supplenza, ma per sussidiarietà, mediante strumenti di co-programmazione e co-progettazione, con responsabilità misurabili. Il riuso del patrimonio (can. 1222 CIC; art. 831 c.c.) diventa così leva di rigenerazione, quando incardinato in procedure trasparenti e non discriminatorie. Le periferie, laboratorio della convivenza, mostrano che la sicurezza è un bene relazionale: richiede spazi curati, reti educative, politiche abitative e un presidio istituzionale credibile. Ne emerge un modello di governance multilivello in cui protezione e fiducia si tengono, trasformando la sicurezza da eccezione a infrastruttura civile della città.

PAROLE-CHIAVE: Integrated urban security, Horizontal subsidiarity, Religious pluralism, Peripheral urban regeneration, Ecclesial presence of proximity. Sicurezza urbana integrata, Sussidiarietà orizzontale, Pluralismo religioso, Rigenerazione delle periferie, Presenza ecclesiale di prossimità.

SOMMARIO: 1. La sicurezza: un bene costituzionale policentrico - 2. La sicurezza integrata quale struttura di governance: artt. 117-118 Cost. e D.L. n. 14 del 2017 - 3. I confini costituzionali tra sicurezza e pluralismo religioso - 4. La grammatica della periferia tra tutela e rigenerazione - 5. La presenza ecclesiale, infrastruttura di prossimità: sussidiarietà circolare e riusi conformi - 6. Il triangolo della stabilità: qualità dei luoghi, protezione effettiva e partecipazione informata - 7. Conclusioni.

1 - La sicurezza: un bene costituzionale policentrico

Il paradigma urbano definisce la nozione di sicurezza urbana, che si modella su di esso, con il triplice fine di realizzarne le condizioni di attuabilità, garantirne l'efficacia e proiettarlo nel tempo. La sicurezza, infatti, assume una connotazione strumentale rispetto al modello di città esistente o auspicato, riflettendo l'egemonia del paradigma storico e culturale di una determinata forma urbana¹.

¹ Nella Costituzione il lemma "sicurezza" è presente dieci volte, in differenti accezioni: nell'art. 13, in relazione all'autorità di pubblica sicurezza che può adottare provvedimenti provvisori; nell'art. 16, come giustificazione a limitazioni della libertà di circolazione, insieme alla sanità; nell'art. 17, come legittimazione a restrizioni alla libertà di riunione, in presenza di "comprovati motivi", accanto all'incolumità pubblica; nell'art. 25, nella previsione della riserva di legge in materia di misure di sicurezza; nell'art. 41, come limite alla libertà di iniziativa economica privata; nell'art. 117, laddove "sicurezza dello Stato" e "ordine pubblico e sicurezza" sono inserite fra le materie di



I conflitti e le tensioni che emergono nello spazio cittadino presentano una connessione diretta con la qualificazione e la concretizzazione della sicurezza; vale a dire, in altri termini, che gli esiti del conflitto sociale inglobano la sicurezza urbana. Quest'ultima diviene, pertanto, oggetto di contesa; rispecchia gli equilibri di potere sul piano politico, economico e sociale e tende a consolidarli. Non esiste, infatti, una definizione univoca di "sicurezza urbana"².

Città, esclusione e sicurezza risultano, del resto, intrecciate in una relazione ambivalente. In tale ambivalenza si colloca, storicamente, anche la presenza della Chiesa cattolica nello spazio urbano: istituzione radicata nella città, ma al tempo stesso frequentemente proiettata verso i suoi margini materiali ed esistenziali, essa ha spesso rappresentato un luogo di intermediazione tra ordine e accoglienza, tra custodia della comunità e apertura verso coloro che ne restavano ai confini; proprio per questo, la sua esperienza storica consente di cogliere come la sicurezza urbana non si esaurisca nella difesa dello spazio interno, ma si misuri altresì nella capacità di ricomporre fratture sociali e trasformare le soglie dell'esclusione in luoghi di prossimità. Si consideri l'immagine della città che, fin dagli ideogrammi più antichi, è raffigurata come una croce inscritta in un cerchio, ove quest'ultimo rappresenta le mura esterne: tale rappresentazione rinvia a un'idea di inclusione e protezione per coloro che si trovano all'interno della *polis*, rispetto alla quale le mura assumono anche una funzione costitutiva; ma, al contempo, escludono chi si colloca al di fuori³.

Non solo. Le mura possono delineare lo spazio politico, assicurare la tutela dei diritti all'interno della città, così come circoscrivere l'area di un campo o di una prigione, oppure tradurre materialmente le disuguaglianze presenti nel tessuto urbano. In effetti, i muri raccontano prevalentemente una vicenda di esclusione, sociale e politica, poiché

legislazione esclusiva statale e "sicurezza del lavoro» tra le materie di legislazione concorrente; nell'art. 120, quale sicurezza pubblica come legittimazione del potere sostitutivo del governo; nell'art. 126, laddove la "sicurezza nazionale» è motivo di scioglimento di un Consiglio regionale o di rimozione del Presidente della Giunta regionale.

² A. ALGOSTINO, *Sicurezza urbana e conflitto. L'ostracismo sociale e politico della città neoliberista e la città futura della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, Rivista telematica (<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/114595>), il Mulino, Fascicolo 2, 2024, p. 267. Consultato il 18 febbraio 2026.

³ Ivi, p. 268. Consultato il 18 febbraio 2026.



anche quando garantiscono partecipazione ed eguaglianza, in quanto confine, le delimitano, distinguendo tra cittadini e non-cittadini. Il muro, inoltre, “poiché rappresenta discorsivamente come invasore illegittimo ciò che blocca... agisce concretamente come schermo, evitando il confronto con la diseguaglianza”⁴.

Le barriere, materiali e giuridiche, descrivono una sicurezza fondata sulla separazione, una sicurezza concepita come diritto che finisce per limitare altri diritti, i quali, per loro natura, si collocano nello spazio dell’universalità; una sicurezza che si configura, dunque, come strumento di delimitazione dell’area del privilegio. I soggetti esclusi sono coloro ritenuti incompatibili con il paradigma dominante; laddove quest’ultimo si identifichi nel neo-liberismo, saranno in particolare marginalizzati coloro che non producono valore economico (chi vive in condizioni di disagio e marginalità) e coloro che contestano il modello stesso, ossia i dissidenti.

Da un lato, dunque, si configura il diritto alla sicurezza inteso come sicurezza che giustifica restrizioni dei diritti, che presidia il decoro e tutela le posizioni dominanti; si tratta della sicurezza concepita come ordine pubblico, nozione anch’essa ambigua, collocata al confine tra autorità e libertà, ma storicamente orientata a sostegno del potere, tanto da essere stata espunta dai costituenti dal testo costituzionale.

Dall’altro lato, si colloca la sicurezza dei diritti, connessa alla loro effettiva garanzia, alla protezione sociale e alla costruzione delle condizioni entro cui possano svilupparsi percorsi individuali e collettivi di emancipazione, in una prospettiva di città aperta a chi desideri abitarla. Presupposto logico e concreto di tale sicurezza è il riconoscimento della persona, in opposizione a ogni politica di esclusione e invisibilizzazione, che nega alla radice il diritto di esistere sul piano politico e sociale e di possedere, in termini costituzionali, “pari dignità sociale” (art. 3, comma primo, Cost.). Si tratta della sicurezza di una città in cui il costruito non è utilizzato per erigere barriere che dividono strutturalmente, proteggono alcuni ed escludono altri, ma per consolidare uno spazio comune che consenta a tutti di elevarsi, osservare l’orizzonte e muoversi liberamente. Si potrebbe aggiungere: osservare ma anche essere osservati; esercitare concretamente il diritto di permanere nello spazio pubblico; non essere relegati in condizioni di invisibilità o esclusione in ragione della propria condizione “economica

⁴ Ivi, p. 269. Consultato il 18 febbraio 2026.



e sociale” (art. 3, comma secondo, Cost.), né confinati per ragioni politiche, laddove la Costituzione impegna la Repubblica a rimuovere tali ostacoli e a promuovere la partecipazione effettiva⁵.

La sicurezza si presenta quindi come un concetto intrinsecamente plurale, che muta al variare dei contesti storici e sociali e che si dispiega su piani differenti, dall'interno all'esterno, dal livello individuale a quello collettivo, dalla dimensione materiale a quella simbolica⁶. In questo spettro, una distinzione continua a rivelarsi feconda: quella tra sicurezza oggettiva e sicurezza soggettiva. La prima attiene alla misurabilità dei rischi e alla verificabilità degli interventi di prevenzione e repressione; la seconda riguarda la percezione sociale del pericolo e le aspettative di protezione. La distanza che talora si produce tra ciò che è rilevabile nei dati e ciò che è avvertito dai cittadini alimenta una tensione fisiologica tra attese verso i pubblici poteri e capacità effettiva dell'ordinamento di garantire la convivenza civile, come la dottrina ha messo in luce sin dagli studi costituzionalistici sul tema.

Su questo crinale si colloca il dibattito circa la configurabilità di un vero e proprio “diritto alla sicurezza”⁷, inteso come posizione soggettiva correlata ai doveri positivi dello Stato di prevenire lesioni alla vita e all'integrità personale anche derivanti da condotte di terzi⁸.

⁵ Ibidem. Consultato il 18 febbraio 2026.

⁶ Nel complesso, si rinvia a **T.F. GIUPPONI**, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bonomo Editore, Bologna, 2010.

⁷ **T.E. FROSINI**, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rivista telematica (https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/440.pdf), 2021. Consultato il 5 novembre 2025. In esso, si sottolinea: “Se storicamente l'espressione diritto alla sicurezza poteva essere ritenuta una figura semantica a carattere retorico, oggi mi sembra che goda di uno status giuridico in parte autonomo - come diritto a un'esistenza protetta, indispensabile al godimento di altri diritti di cui il soggetto è titolare - e in parte indiretto, nel senso che è complementare agli altri diritti, ovvero come istanza radicata nella nozione di benessere e qualità della vita, collettiva e individuale. Pertanto, la sicurezza può qualificarsi come bene inscindibilmente legato alla vita, alla incolumità fisica, al benessere dell'uomo e alla qualità della sua esistenza nonché alla dignità della persona. Da ciò ne deriva che la sua titolarità oltre che in capo allo Stato, nella forma di interesse a garantire una situazione di pace sociale, attraverso un'attività di tutela del cittadino da rischi e pericoli, è riferibile a ciascun individuo come diritto a un'esistenza protetta, indispensabile al godimento degli altri diritti di cui è titolare in condizioni di sicurezza”.

⁸ **J. ISENSEE**, *Il diritto fondamentale alla sicurezza. A proposito dei doveri di protezione dello stato liberale di diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, e **F. GALLARATI**, *Gli*



L'affermazione di una simile prospettiva non può che implicare un attento bilanciamento con gli altri diritti e libertà fondamentali, governato dai criteri di necessità, proporzionalità e ragionevolezza, al fine di evitare sia derive meramente securitarie sia, per converso, protezioni simboliche e prive di effettività⁹. In questa chiave, la sicurezza trova terreno fertile nel sistema dei doveri di protezione propri dello Stato costituzionale, senza tradursi però in un titolo illimitato a compressioni generalizzate delle libertà. La giurisprudenza costituzionale italiana ha tracciato un perimetro netto. Con l'ordinanza 4 giugno 2001, n. 187, la Corte costituzionale ha escluso che tra i diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione rientri un'aspettativa a vedere generalizzato il ricorso a misure cautelari limitative della libertà personale in nome della sicurezza. Ne discende che la sicurezza, pur essendo un interesse pubblico primario, non si identifica con un diritto soggettivo esigibile a una determinata conformazione legislativa. La scelta dei mezzi resta affidata alla discrezionalità del legislatore, presidiata dalle garanzie dell'art. 13 e informata al canone di proporzionalità, con il divieto di trasformare strumenti eccezionali in regole ordinarie. In altri termini, non è configurabile un "diritto alla legge" securitaria né un obbligo costituzionale di anticipare e irrigidire in via generalizzata misure afflittive: la tutela della sicurezza collettiva deve restare interna alle riserve e ai controlli di legalità, senza automatismi che alterino il necessario bilanciamento tra libertà e protezione.

La traiettoria storica conferma questa impostazione. Dalla funzione difensiva dello Stato liberale, incentrata sul monopolio dell'uso legittimo della forza e sulla repressione del reato, si è passati alle logiche dello Stato sociale e, più di recente, a un paradigma di prevenzione che amplia l'oggetto della sicurezza¹⁰. Accanto alla protezione dall'offesa,

obblighi costituzionali di protezione: studio comparato sul lato "dimenticato" dei diritti fondamentali, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, 2024.

⁹ **M. RUOTOLO**, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in **G. COCCO** (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 18 e ss.

¹⁰ **E. DENNINGER**, *Dallo "Stato di diritto" allo "Stato di prevenzione"*, in **V. BALDINI** (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, Università di Cassino, Cassino, 2005, pp. 45 e ss., e **V. BALDINI**, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dirittifondamentali.it*, Rivista telematica (<https://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2020/06/Baldini-Emergenza-sanitaria-e-Stato-di-prevenzione.pdf>), 2020. Consultato il 5 novembre 2025.



divengono rilevanti la riduzione dei fattori di rischio e la promozione di condizioni che consentano la piena partecipazione alla vita della comunità. La sicurezza non è più soltanto tutela “contro”, ma anche garanzia “per” lo sviluppo della persona e per l’effettività dell’eguaglianza sostanziale. Da qui l’emergere, sul piano giuridico, di una duplice dinamica: da un lato, la proliferazione di discipline settoriali che spaziano dall’ordine pubblico alla polizia amministrativa, dalla protezione civile alla sicurezza urbana e digitale; dall’altro, l’assunzione del profilo di valore costituzionale trasversale, che interagisce con i principi di legalità, proporzionalità e non discriminazione nelle operazioni di bilanciamento.

Il terreno dell’urbanità rende visibile questa evoluzione. Il legislatore ha qualificato la sicurezza urbana come bene pubblico relativo alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire mediante interventi che intrecciano prevenzione, rigenerazione degli spazi, inclusione sociale e tutela dei diritti, secondo il quadro delineato dal D.L. 20 febbraio 2017, n. 14¹¹. In tale assetto, la dimensione oggettiva della protezione e quella soggettiva della fiducia vengono connesse da politiche che devono essere basate su evidenze, sottoposte a valutazioni d’impatto e governate con trasparenza, nella consapevolezza che la percezione di insicurezza può alimentarsi anche in assenza di corrispondenti indici criminologici. Le periferie costituiscono il banco di prova di una sicurezza non riducibile a mera difesa. La concentrazione di fragilità abitative, educative e lavorative, insieme a fattori ambientali e urbanistici, suggerisce strategie integrate in cui prevenzione, welfare di prossimità e cura degli spazi si rafforzano reciprocamente. In questo quadro, le istituzioni ecclesiali, quali enti civilmente riconosciuti e spesso parte del Terzo settore, agiscono come attori di prossimità capaci di generare capitale sociale, mediare conflitti, sostenere percorsi educativi e abitativi, contribuendo in modo misurabile alla riduzione dei rischi e al rafforzamento della fiducia. La loro azione, quando incardinata entro i canoni della legalità e della neutralità dell’azione amministrativa, si colloca nel solco della sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118 della Costituzione, senza sostituirsi alle funzioni pubbliche ma cooperando alla loro migliore realizzazione.

¹¹ D.L. 20 febbraio 2017, n. 14 “*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*” convertito, con modificazioni, dalla L. 18 aprile 2017, n. 48.



Ne deriva una declinazione della sicurezza urbana che, oltre la repressione dei fenomeni devianti, investe la rigenerazione delle reti comunitarie e la qualità delle relazioni, con un impatto diretto sulla componente soggettiva dell'insicurezza.

Questa cooperazione non è un espediente emergenziale, ma un elemento strutturale della governance multilivello. Gli strumenti di co-programmazione e co-progettazione introdotti dal diritto degli Enti del Terzo settore offrono sedi procedurali idonee a definire obiettivi, responsabilità e metriche di risultato, preservando la distinzione dei ruoli e la responsabilità pubblica delle scelte. Allo stesso tempo, la necessità di salvaguardare diritti e libertà impone che tali interventi rispettino i criteri di adeguatezza e proporzionalità, evitando sia l'ipertrofia regolativa sia l'affidamento di compiti sensibili senza sufficienti standard di accountability. Il punto non è attribuire alla sicurezza un valore "tiranno", ma riconoscerne la natura di bene pubblico che richiede, per essere effettivo, un intreccio tra protezione, inclusione e qualità degli spazi urbani.

In prospettiva, una politica di sicurezza urbana costituzionalmente sostenibile dovrebbe consolidare tre linee. La prima è il radicamento nella legalità, che esige limiti chiari all'eccezione e controlli effettivi sulla proporzionalità degli strumenti. La seconda è l'integrazione tra prevenzione situazionale e prevenzione sociale, con interventi su scuola, lavoro, abitare e ambiente che incidano sui determinanti strutturali del rischio. La terza è l'alleanza con gli attori di comunità, tra cui le istituzioni ecclesiali, chiamati a operare non per supplenza ma per sussidiarietà, in percorsi trasparenti, valutabili e replicabili. Solo così la dimensione oggettiva della protezione potrà incontrare quella soggettiva della fiducia, trasformando la sicurezza da risposta contingente a infrastruttura civile della vita urbana. Ne risulta una nozione di sicurezza che non coincide più con il solo esercizio del potere repressivo, ma con un insieme coerente di politiche che riducono i rischi e promuovono contesti di vita sicuri e inclusivi. L'ordinamento offre gli strumenti per conseguire tale esito, a condizione che il legislatore e le amministrazioni sappiano connettere i diversi piani di intervento, dare conto degli effetti e mantenere fermo il bilanciamento tra libertà e protezione¹². In questa cornice, le periferie italiane diventano luogo di

¹² Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a **M. PUNZI**, "Il quadro costituzionale della pubblica sicurezza" e "Resilienza istituzionale e governance multilivello", in *Il tempo*



ricomposizione tra legalità e coesione, dove la presenza religiosa, quando integrata in processi pubblici trasparenti, concorre alla costruzione di una sicurezza condivisa, misurabile nei fatti e riconoscibile nelle relazioni.

2 - La sicurezza integrata quale struttura di governance: artt. 117-118 Cost. e D.L. n. 14 del 2017

Da quanto detto nel precedente paragrafo emerge che il tema della sicurezza risulta strettamente connesso al ruolo e all'evoluzione dello Stato. L'analisi che segue si sviluppa su due piani strettamente intrecciati: quello politico-istituzionale, relativo alla configurazione delle politiche pubbliche della sicurezza, e quello propriamente giuridico, concernente il fondamento costituzionale, il riparto di competenze, i limiti e gli strumenti della sicurezza integrata. Volendo delineare una traiettoria schematica, è possibile individuare tre livelli di sviluppo della riflessione sul tema della sicurezza, corrispondenti alle principali trasformazioni del costituzionalismo, che concorrono in senso progressivo a definire la sicurezza così come accolta nell'attuale sistema costituzionale. I primi due livelli sono sintetizzabili rispettivamente nella formula "sicurezza nello Stato", che evidenzia come la sicurezza rispetto a minacce esterne e interne costituisca il fine prioritario e la ragion d'essere dello Stato assoluto e della sovranità statale, nonché della prerogativa esclusiva dell'uso della coercizione nei confronti dei sudditi; e nella formula "sicurezza dallo Stato", in cui la sicurezza vede ridimensionato il proprio ruolo, per essere chiamata a coesistere con le libertà, secondo l'elaborazione tipica del costituzionalismo liberale e del passaggio allo Stato di diritto moderno¹³.

L'evoluzione del costituzionalismo liberal-democratico e la nascita delle Costituzioni contemporanee, tuttavia, introducono una nuova prospettiva su tali declinazioni della sicurezza. Si consolida infatti

dell'eccezione: la gestione della sicurezza tra legalità e poteri straordinari, in *Il Diritto Amministrativo*, Rivista telematica (<https://www.ildirittoamministrativo.it/Il-tempo-eccezione-la-gestione-della-sicurezza-tra-legalità-poteri-straordinari/stu1118>), 2025.

¹³ **G. MOBILIO**, *Le difficili strade della sicurezza urbana: riflessioni su un concetto giuridico sfuggente*, in *Diritto pubblico*, Rivista telematica (<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/106299>), il Mulino, Fascicolo 3, 2022, pp. 884-887. Consultato il 22 febbraio 2026.



la convinzione che non solo in assenza di sicurezza non possa darsi libertà, ma anche che la garanzia delle libertà costituisca un presupposto essenziale per la tutela della sicurezza stessa¹⁴.

La sicurezza assume inoltre ulteriori significati. Accanto alla dimensione repressiva, intesa in senso statico come difesa e conservazione dell'ordinamento giuridico, essa acquista soprattutto una valenza "promozionale", da intendersi come impegno dinamico volto alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti. In tale prospettiva, la sicurezza si configura come "sicurezza dei diritti", che richiama innanzitutto l'idea di "sicurezza garantita dal diritto", contro soggetti privati e pubblici, quale conquista dello Stato di diritto.

Ma i significati della sicurezza si estendono anche al principio di eguaglianza sostanziale e alla garanzia dei diritti sociali, i quali implicano l'impegno dei pubblici poteri alla realizzazione della libertà dal bisogno. In questo modo la sicurezza finisce per rappresentare la sintesi di una pluralità di interessi radicati nella Costituzione, ponendosi a fondamento dello Stato sociale e della democrazia pluralistica.

Le aspettative riposte nella sicurezza e nell'intervento attivo dello Stato, tuttavia, non possono essere illimitate, come efficacemente evidenziato da chi ha messo in guardia rispetto alla pretesa che, nelle società contemporanee, le autorità pubbliche possano giungere a prevenire sistematicamente ogni rischio, dando vita a uno "Stato di prevenzione" che comporterebbe però un costo eccessivo in termini di libertà e certezza del diritto.

È in tale prospettiva di pluralità di significati che devono essere letti i riferimenti costituzionali alla sicurezza. Sia nella dimensione individuale della sicurezza, quale limite ai diritti fondamentali giustificato dalla tutela di un interesse pubblico; sia nella dimensione pubblico-istituzionale, relativa ai poteri e alle funzioni dei soggetti istituzionali, ove la sicurezza si intreccia – ma non esclusivamente – con il tema della distribuzione delle competenze tra livelli territoriali di governo e con le forme di cooperazione tra essi¹⁵.

In tal modo, rispettivamente, l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato delle materie "sicurezza dello Stato" e "ordine pubblico e sicurezza" (art. 117, comma secondo, lettera d e lettera h

¹⁴ Ibidem. Consultato il 22 febbraio 2026.

¹⁵ Ibidem. Consultato il 22 febbraio 2026.



Cost.), nonché la competenza concorrente in materia di “tutela e sicurezza del lavoro” (art. 117, comma terzo Cost.); e la previsione della possibilità di attivare forme di coordinamento tra Stato e Regioni nell’ambito dell’“ordine pubblico e sicurezza” (art. 118, comma terzo Cost.).

La “sicurezza” giustifica altresì l’intervento sostitutivo dello Stato in caso di “pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica” (art. 120, comma secondo Cost.), nonché l’intervento sanzionatorio mediante scioglimento o rimozione degli organi regionali “per ragioni di sicurezza nazionale” (art. 126, comma secondo Cost.)¹⁶.

La costituzionalizzazione di “ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale” (art. 117, comma secondo, lettera h, Cost.) si pone in linea di continuità con l’assimilazione tra ordine pubblico e sicurezza pubblica, oltre che il tentativo di distinguere altre funzioni di polizia riconducibili alle autonomie territoriali.

In questa prospettiva, l’idea di sicurezza integrata si afferma come principio ordinante del sistema e trova un ancoraggio preciso nell’art. 118¹⁷, comma terzo, della Costituzione, che affida alla legge statale il compito di definire le forme di coordinamento tra Stato e Regioni, inevitabilmente estese agli enti locali nelle materie a più alta interdipendenza, tra cui rientrano sicurezza e immigrazione¹⁸. Il quadro di riferimento è stato esplicitato dal D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, che qualifica la sicurezza integrata come

¹⁶ Ibidem. Consultato il 22 febbraio 2026.

¹⁷ In base all’art. 118, comma terzo, Cost., spetta alla legge statale configurare le forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui all’art. 117, comma secondo, lettera b) e h) (immigrazione; ordine pubblico e sicurezza), nonché definire, per la tutela dei beni culturali, specifiche modalità di intesa e coordinamento. La norma opera come cerniera di governance cooperativa: assicura l’unitarietà dell’indirizzo in ambiti ad alta interdipendenza, preservando al contempo l’autonomia degli enti territoriali attraverso strumenti pattizi (intese, conferenze, protocolli operativi) improntati alla leale collaborazione.

¹⁸ **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 e ss., e **ID.**, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza. Commento a Corte cost. sent. n. 134/2004*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rivista telematica (https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/312.pdf), 2004. Consultato il 10 novembre 2025



“l’insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano, e dagli Enti locali, nonché dagli altri soggetti istituzionali al fine di concorrere, ciascuno nell’ambito delle proprie competenze, alla promozione e all’attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali”¹⁹.

Il D.L. n. 14/2017 fornisce dunque una struttura di riferimento comune al concorso di tutti i livelli territoriali di governo all’interno di un sistema di “sicurezza integrata”, nel quale ciascun soggetto è coinvolto nella promozione e nell’attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali²⁰. Sotto questo profilo, la “sicurezza integrata” parrebbe delineare una metodologia operativa da seguire, in esplicita attuazione dell’art. 118, comma terzo Cost., il quale consente alla legislazione statale di prevedere forme di coordinamento fra Stato e Regioni nella materia dell’ordine pubblico e sicurezza di cui all’art. 117, comma secondo, lettera h, Cost²¹.

La riforma in esame, inoltre, chiarisce la portata del concetto di “sicurezza urbana” mediante la disciplina di ulteriori profili direttamente correlati, che trovano collocazione nella medesima Sezione in cui viene introdotta la definizione sopra menzionata. Si tratta, in particolare, dei “patti per l’attuazione della sicurezza urbana”, stipulati tra sindaci e prefetti; delle ordinanze sindacali ai sensi degli artt. 50 e 54 TUEL; del coinvolgimento di soggetti privati e delle loro formazioni associative nel perseguimento degli obiettivi di sicurezza urbana²².

Ai fini della presente analisi occorre evidenziare alcuni elementi desumibili dalla definizione normativa di sicurezza urbana così ricostruita. La nuova impostazione delle politiche di sicurezza discende innanzitutto dalla capacità di elaborare strategie di carattere integrato che coinvolgono una pluralità di livelli di governo; si tratta di un esito, più che di un’azione. All’interno di tale approccio integrato, la sicurezza urbana coinvolge ambiti di competenza attribuiti separatamente allo Stato e alle autonomie territoriali: la sicurezza pubblica in senso stretto,

¹⁹ Conferenza Unificata, *Linee generali delle politiche pubbliche per la promozione della sicurezza integrata*, 23 gennaio 2018, e Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, *Linee guida per l’attuazione della sicurezza urbana*, 26 luglio 2018

²⁰ Sulla sicurezza integrata come “frutto del concorso di tutti i livelli di governo», v. **R. URSI**, *La sicurezza pubblica*, il Mulino, Bologna, 2022, p. 198.

²¹ Ivi, pp. 894-895. Consultato il 22 febbraio 2026.

²² Ibidem. Consultato il 22 febbraio 2026.



esercitata dalle autorità governative operanti sul territorio; la polizia amministrativa e locale, l'urbanistica, la sanità, l'istruzione, i servizi sociali, le attività culturali, ecc., che, a seconda dei diversi settori, attribuiscono un ruolo centrale agli altri livelli territoriali di governo.

Si configura così un crocevia di competenze e funzioni che tiene insieme un articolato sistema di governance della sicurezza. In tale prospettiva, in coerenza con gli indirizzi elaborati a livello delle Nazioni Unite e dell'Unione europea, si combinano interventi di natura preventiva e di recupero riferiti al contesto urbano, attribuiti prevalentemente alle amministrazioni locali, con misure di tipo repressivo e reattivo rispetto ai fenomeni criminali, affidate allo Stato, alle forze di polizia e al sindaco nella sua funzione di ufficiale del Governo²³.

Si tratta, pertanto, di attribuzioni connesse alla "sicurezza urbana" che, unitamente a quelle relative alla "incolumità pubblica", risultano riconducibili nell'alveo dell'ordine e della sicurezza pubblica, come peraltro confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale. Si configura, dunque, un'impostazione che interpreta la sicurezza urbana quale forma di "sicurezza pubblica attenuata", valorizzando la funzione del sindaco e procedendo parallelamente al rafforzamento del ruolo del prefetto, con l'obiettivo di realizzare una cooperazione tra amministrazioni – locali e statali – operanti sul territorio urbano nel perseguimento della sicurezza pubblica²⁴.

È all'interno di tale contesto, e coerentemente con questa impostazione di fondo, che si inserisce la riforma del 2017. Alla luce delle innovazioni introdotte, il sindaco può oggi esercitare, nell'ambito e per le finalità della sicurezza urbana, un potere straordinario di ordinanza articolato su due distinti canali. Il primo, nella qualità di Ufficiale del Governo, con riferimento alle fattispecie riconducibili all'art. 54 del TUEL, commi quarto e quarto-bis – quest'ultimo introdotto essenzialmente per recepire a livello normativo i contenuti del decreto ministeriale 5 agosto 2008, e dunque sempre collocato nella sfera della

²³ **M.T. SEMPREVIVA, G. TROMBETTA**, *La sicurezza urbana e la sicurezza integrata. Luci e ombre di due recenti categorie*, in *Federalismi.it*, Rivista telematica (<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=47356>), n. 16, 2022. Consultato il 28 febbraio 2026.

²⁴ **G. TROPEA**, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), Napoli, 2010, pp. 242 e ss.



sicurezza pubblica – nonché al comma sesto, che consente la modifica degli orari di apertura degli esercizi commerciali e degli uffici pubblici. Il secondo, invece, nella veste di rappresentante della comunità locale, riguarda fattispecie estranee alla sicurezza pubblica in senso stretto e finalizzate al superamento di “situazioni di grave incuria o degrado” ovvero di “pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana” (art. 50, comma quinto, TUEL)²⁵.

A tali strumenti si affianca un ulteriore canale ordinario di esercizio del potere di ordinanza (art. 50, comma settimo-bis, TUEL), sempre nella qualità di esponente della comunità locale, attraverso il quale è possibile disporre limitazioni in materia di orari di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche per un periodo non superiore a trenta giorni.

Si assiste, pertanto, al passaggio da un potere di ordinanza originariamente configurato come strettamente connesso alla sicurezza pubblica a un potere collegato a una nozione più ampia di sicurezza urbana, che tuttavia la normativa definisce mediante un lessico piuttosto indeterminato. Ne deriva, da un lato, un ampliamento degli spazi di intervento in capo ai sindaci, ma, dall'altro, una insufficiente delimitazione della ratio sottesa a tali strumenti, con il rischio di una interpretazione restrittiva o semplificata della sicurezza urbana.

Anche in questo ambito si è infatti registrata una tendenza all'assimilazione della sicurezza urbana alla sicurezza pubblica in senso stretto. Tale dinamica deriva, in primo luogo, dalle modalità con cui la legislazione statale ha strutturato il potere di ordinanza. Emblematico risulta il caso delle ordinanze relative alla limitazione degli orari di apertura degli esercizi e alla somministrazione di alcolici, che possono essere adottate dai sindaci attraverso ciascuno dei tre canali sopra richiamati, con o senza richiamo alla tutela della sicurezza pubblica, evidenziando così le difficoltà nel tracciare confini netti all'interno della categoria della sicurezza.

All'interno di tale architettura, la sicurezza abbandona l'angolo angusto della sola difesa contro l'illecito e si salda a politiche che innalzano la qualità della vita e consolidano coesione e inclusione sociale.

²⁵ E. TATÌ, *Una nuova epoca per la sicurezza urbana? Verso la tipizzazione dei patti tra Sindaco e Prefetto e delle ordinanze contingibili e urgenti*, in *Munus*, Rivista telematica (<https://www.rivistamunus.it/elisabetta-tati-una-nuova-epoca-per-la-sicurezza-urbana-verso-la-tipizzazione-dei-patti-tra-sindaco-e-prefetto-e-delle-ordinanze-contingibili-e-urgenti/>), n. 3, 2017, pp. 572 e ss. Consultato il 5 marzo 2026.



La dimensione metropolitana ne è il laboratorio anticipatore, perché nelle città si concentrano e si manifestano per prime tensioni economiche, culturali e religiose. Qui la sicurezza urbana viene definita come bene pubblico legato alla vivibilità e al decoro, raggiungibile non solo attraverso la prevenzione e repressione dei reati (in particolare predatori) ma anche mediante rigenerazione degli spazi, recupero delle aree degradate, promozione della legalità e attivazione della partecipazione civica. Proprio in ambito urbano emerge con chiarezza l'esigenza di misurare e governare lo scarto tra percezione e dato empirico: la fiducia collettiva, se non coltivata con evidenze e trasparenza, può divergere dalla realtà, influenzando consenso e priorità dell'azione pubblica e riducendo l'efficacia degli interventi.

Il riparto delle competenze contribuisce a stabilizzare questo equilibrio. L'art. 117, comma secondo, lettera h), riserva allo Stato "ordine pubblico e sicurezza" in senso stretto, vale a dire il nucleo penale-preventivo e il relativo coordinamento, lasciando ai livelli territoriali l'ampia costellazione di funzioni contigue che sorreggono la sicurezza in senso lato.

La giurisprudenza costituzionale ha affinato i confini. Sono state ritenute illegittime iniziative regionali che, sotto il lessico della prevenzione, interferivano con la disciplina processuale o con il coordinamento statale dell'ordine pubblico, come nel caso della previsione di patrocinio a spese della Regione per indagati o assolti per eccesso colposo in legittima difesa (Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285)²⁶, o della normativa veneta sul "controllo di vicinato" che prefigurava strutture di coordinamento e banche dati con finalità di prevenzione generale, invadendo la competenza esclusiva statale (Corte cost., 12 novembre 2020, n. 236)²⁷. Al contrario, sono state valorizzate

²⁶ La pronuncia delimita la nozione di "sicurezza integrata": restano ammissibili interventi regionali di prevenzione sociale (formazione, reti interistituzionali, progetti per soggetti vulnerabili) purché non scivolino nella disciplina penale o processuale. Da qui l'illegittimità dell'art. 7, secondo comma, L.R. Basilicata n. 45 del 2018, che introduceva un patrocinio a carico della Regione per indagati o assolti per eccesso colposo in legittima difesa, invadendo l'area delle norme processuali e delle spese di giustizia riservata allo Stato (art. 117, comma secondo, lettera l) (Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285).

²⁷ Dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera L.R. Veneto n. 34 del 2019 sul "controllo di vicinato": l'istituzione di strutture di coordinamento del controllo del territorio e di una banca dati con finalità di prevenzione generale riconduceva la disciplina alla pubblica sicurezza, riservata in via esclusiva allo Stato (art. 117, comma



misure riconducibili alla polizia amministrativa locale o a finalità ambientali e di vivibilità urbana, come i patti che consentono l'operatività intercomunale della polizia municipale o l'uso di strumenti tecnologici per il rispetto di limitazioni al traffico, in quanto collocate nel perimetro delle competenze regionali e locali e non incidenti sul nucleo dell'ordine pubblico (Corte cost., 13 aprile 2023, n. 69)²⁸. Anche in ambiti differenti, il giudice delle leggi ha ribadito l'esigenza di coerenza con i modelli statali di tutela e con il riparto costituzionale, correggendo norme regionali laddove si discostassero dai principi fissati a livello nazionale (Corte cost., 23 giugno 2020, n. 117)²⁹.

Da questo assetto discende un modello in cui la legislazione statale di cornice stabilisce obiettivi comuni e strumenti di raccordo, concretizzati nelle linee generali per la promozione della sicurezza integrata adottate in sede di Conferenza Unificata e nelle linee guida per l'attuazione della sicurezza urbana in Conferenza Stato-Città. Le autonomie territoriali sono chiamate a predisporre le precondizioni sociali e ambientali perché le funzioni classiche di ordine pubblico risultino più efficaci e meno meramente coercitive³⁰. Ciò implica combinare, in modo proporzionato e verificabile, prevenzione situazionale (per esempio: gestione e illuminazione degli spazi, manutenzione, presidio dei luoghi) e prevenzione comunitaria (come reti educative, servizi alla persona, politiche abitative e del lavoro) entro procedure che prevedano valutazioni d'impatto *ex ante* ed *ex post*, indicatori trasparenti e rendicontazione pubblica degli esiti. La sicurezza

secondo, lettera h), interferendo altresì con il coordinamento unitario che l'art. 118, comma terzo, affida alla legge statale (Corte cost., 12 novembre 2020, n. 236).

²⁸ Nel solco della distinzione tra pubblica sicurezza (riservata allo Stato) e polizia amministrativa locale, la Corte ha ritenuto legittime disposizioni lombarde che, tramite patti tra Enti, consentono l'impiego intercomunale della polizia municipale e l'utilizzo di strumenti tecnologici a presidio delle limitazioni alla circolazione: misure finalizzate a ambiente e vivibilità urbana, prive d'incidenza sul nucleo unitario dell'ordine pubblico e dunque riconducibili alla competenza regionale e all'autonomia degli Enti locali (Corte cost., 13 aprile 2023, n. 69).

²⁹ Emblematica, in materia di tutela delle acque, la declaratoria di illegittimità parziale dell'art. 7, comma primo, L.R. Basilicata n. 2 del 2019 - limitata al riferimento al "completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione" - per contrasto con l'assetto statale delineato dall'art. 117, comma secondo, lettera s), e dalla parte III del D.Lgs. n. 152 del 2006; quanto all'art. 11 (consorzio industriale), la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere per il biennio 2020-2021 e inammissibile la questione riferita al 2019 (Corte cost., 23 giugno 2020, n. 117).

³⁰ Corte cost., 23 dicembre 2019, n. 285, cit.



integrata cessa così di essere una somma disarticolata di interventi e diventa architettura di governance, capace di connettere tutela dell'ordine, qualità dei luoghi e diritti di cittadinanza.

Di conseguenza, la qualità della sicurezza urbana non dipende soltanto dall'efficienza del coordinamento tra livelli di governo, ma anche dalla capacità dell'ordinamento di valorizzare, entro schemi procedurali trasparenti e controllabili, l'apporto dei soggetti sociali stabilmente radicati nei contesti più esposti alla marginalizzazione. In tale quadro, la Chiesa cattolica e, più in generale, le istituzioni ecclesiali assumono rilievo non come supplenza impropria dell'amministrazione, ma come articolazioni di prossimità capaci di concorrere alla tenuta dei contesti urbani fragili, rendendo più tempestiva l'emersione dei bisogni, più continua la presa in carico delle vulnerabilità e più stabile la mediazione tra spazio pubblico, legami comunitari e percorsi di inclusione³¹.

In continuità con la dimensione pluralista già delineata, questo impianto apre spazi ordinati alla cooperazione con gli attori di comunità che operano nell'alveo dell'interesse generale³². Le istituzioni ecclesiali, quando inserite in percorsi di co-programmazione e co-progettazione con gli Enti territoriali e le altre componenti del Terzo settore, possono contribuire alla riduzione dei rischi e al rafforzamento della fiducia, agendo come infrastrutture di prossimità nell'abitare, nell'educazione e nell'inclusione. Il riferimento all'art. 118 non è meramente retorico: la sussidiarietà orizzontale impone che l'azione civica sia favorita entro

³¹ Sul superamento di una concezione meramente verticistica delle relazioni tra religione e potere pubblico, in favore di una lettura sussidiaria che valorizza i soggetti sociali più prossimi ai bisogni della collettività, si rinvia a **A. BETTETINI**, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni a carattere locale tra Chiesa e Istituzioni pubbliche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese/article/view/23627/21001>), 2010, pp. 2-4. Consultato il 14 marzo 2026.

In senso complementare, per l'idea che l'apporto degli enti ecclesiastici al bene comune debba essere ricondotto entro moduli collaborativi sorretti da criteri oggettivi, controllabili e verificabili, nonché entro una "nuova progettazione" dei rapporti con i pubblici poteri, vedi **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://riviste.unimi.it/index.php/statoechiese/article/view/3776/3935>), n. 7, 2014, pp. 21-22, 33 e 50. Consultato il 5 marzo 2026.

³² **R. URSI**, op. cit., p. 204, sul progressivo coinvolgimento della collettività nella tutela del bene sicurezza, in un quadro che supera l'assoluta centralità del paradigma monopolistico.



cornici imparziali e proporzionate, con chiara separazione tra poteri autoritativi e funzioni collaborative e con piena accountability delle risorse impiegate. In tal modo, la presenza religiosa nelle periferie si integra con la strategia pubblica senza sostituirsi a essa, rafforza l'efficacia delle politiche locali e contribuisce a colmare la distanza tra protezione oggettiva e percezione soggettiva, che rappresenta oggi uno dei nodi più delicati della sicurezza urbana.

Occorre, sul piano sistematico, distinguere con chiarezza due direttrici costituzionali che, pur concorrendo entrambe alla costruzione di modelli integrati di sicurezza, operano su piani diversi e rispondono a logiche non sovrapponibili. Da un lato, il coinvolgimento di soggetti privati e, dunque, anche di gruppi ed enti religiosi nelle politiche pubbliche della sicurezza trova il proprio fondamento nel principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma quarto, Cost., che impone ai pubblici poteri di favorire l'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale. Dall'altro lato, il modello strettamente pubblicistico della sicurezza integrata resta ancorato al riparto costituzionale delle competenze delineato dall'art. 117 Cost. e alle forme di coordinamento tra Stato e Regioni previste dall'art. 118, comma terzo, Cost., le quali attengono esclusivamente alla dimensione interistituzionale dei rapporti tra soggetti pubblici. Ne deriva che la cooperazione con gli attori religiosi non può essere ricondotta al circuito del coordinamento tra livelli di governo, ma deve essere correttamente letta entro la distinta cornice della sussidiarietà orizzontale, senza sovrapposizioni concettuali tra integrazione pubblicistica delle funzioni e valorizzazione dell'iniziativa sociale nell'interesse generale.

3 - I confini costituzionali tra sicurezza e pluralismo religioso

Il rapporto tra sicurezza integrata e libertà religiosa costituisce oggi uno dei terreni più sensibili per misurare la maturità del paradigma appena delineato. La centralità del tema non si spiega soltanto con la fase seguita all'emersione del terrorismo jihadista, ma anche con l'intreccio strutturale tra fenomeni migratori, trasformazioni culturali e pluralismo



delle appartenenze³³. Proprio in questo crocevia si sono talora insinuate letture amministrative inclini a trattare la sicurezza come metavalore non bilanciabile, con l'effetto di piegare le politiche di integrazione verso un approccio pan-securitario³⁴, nel quale l'anticipazione del rischio tende a trasformarsi in regola di governo e l'eccezione diviene normalità. Un simile slittamento non è compatibile con l'impianto costituzionale che informa la sicurezza integrata, perché la sottrae alla logica della proporzionalità; quindi, l'allontana da quel terreno di cooperazione istituzionale e sociale in cui essa può dispiegare effetti durevoli.

La Costituzione predispone una griglia chiara. L'art. 19 tutela in via universale il credere e il non credere, la professione e la propaganda della fede, l'esercizio del culto in forma individuale o associata, in pubblico o in privato, collocando come unico limite espresso i riti contrari al buon costume. La scelta di non evocare testualmente "ordine pubblico" o "sicurezza" risponde a un disegno di laicità esigente, che impedisce l'uso elastico di categorie idonee a comprimere, in via preventiva e indifferenziata, le libertà fondamentali. Solo con L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3³⁵, "ordine pubblico e sicurezza" è stato costituzionalizzato come materia di competenza esclusiva statale (art. 117, comma secondo, lettera h), senza che ciò implichi una sottrazione del tema al bilanciamento: la sicurezza entra nel gioco dei diritti in quanto bene di rilievo costituzionale, ma lo fa alle condizioni della legalità, della necessità, della proporzionalità e della non discriminazione. In tale prospettiva non è mai sostenibile qualificare

³³ G. FATTORI, *Libertà religiosa e sicurezza*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021, p. 65 ss. e p. 95 ss., e UFFICIO DELL'OSCE PER LE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE E I DIRITTI UMANI, *Libertà religiosa o di credo e sicurezza*, Linee guida (https://www.osce.org/files/f/documents/e/5/575167_1.pdf), Varsavia, 2019. Consultato il 6 novembre 2025.

³⁴ G. FATTORI, *Libertà religiosa*, cit. Con "pan-securitario" si intende un paradigma in cui la sicurezza è elevata a metavalore tendenzialmente non bilanciabile, destinato a prevalere quasi automaticamente su diritti e interessi contrapposti. In questo assetto l'azione amministrativa si allontana dal bilanciamento ordinario tra interessi pubblici e libertà costituzionali e adotta una logica di prevenzione a raggio espansivo e dai confini incerti, centrata sull'anticipazione del rischio più che sulla sua proporzionata gestione. L'esito è la progressiva normalizzazione dell'eccezione: strumenti concepiti per situazioni straordinarie - deroghe, ordinanze contingibili e urgenti, Decreti Legge - diventano tecniche di governo ordinario, con inevitabili tensioni sui principi di legalità, tipicità e temporaneità.

³⁵ L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".



l'appartenenza religiosa o la sua espressione, in quanto tali, come minaccia per la convivenza comune; il sistema resiste a letture che patologizzano il contenuto dottrinale o valoriale della fede e pretende che ogni restrizione sia giustificata dalla presenza di rischi concreti, individuati e motivati.

Il raccordo con l'art. 8, comma secondo, conferma la direzione di marcia: le confessioni hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. La clausola di compatibilità non autorizza sindacati statali sul patrimonio dogmatico, ma consente di condizionare gli effetti civili di taluni atti al rispetto dei principi fondamentali posti a presidio della persona³⁶. Su questa linea si colloca la giurisprudenza costituzionale che, fin dalla decisione n. 59 del 1958, ha sottratto l'apertura dei luoghi di culto a regimi autorizzatori generali, riconoscendo che il controllo pubblico può rilevare sugli effetti giuridici, non sul mero esercizio della libertà religiosa. La distinzione tra autonomia organizzativa delle confessioni e disciplina degli effetti civili garantisce l'equilibrio tra pluralismo e tutela dell'ordine giuridico, evitando che il primo sia sacrificato sulla base di timori indifferenziati.

L'esercizio della libertà religiosa si intreccia fisiologicamente con altre libertà costituzionali e, per questa via, incontra limiti e garanzie propri di ciascuna. La libertà di riunione di cui all'art. 17 offre l'esempio più evidente: le adunanze in luogo pubblico richiedono preavviso all'Autorità di Pubblica Sicurezza e possono essere vietate solo per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica. Ne deriva che

³⁶ La decisione di principio sul rapporto tra artt. 19 e 8 Cost. distingue nettamente la libertà di culto - che include, fra l'altro, l'apertura di templi e oratori e la nomina dei ministri - dall'autonomia organizzativa delle confessioni. Il controllo statale è ammesso solo quando siano in gioco effetti civili. Ne consegue l'illegittimità dell'art. 1 R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, nella parte in cui subordinava a previa autorizzazione l'apertura dei luoghi di culto per il mero esercizio, e dell'art. 2 in toto. Resta salva la vigenza dell'art. 3 L. 24 giugno 1929, n. 1159, limitatamente al profilo degli effetti civili (Corte cost., 24 novembre 1958, n. 59).

In applicazione dell'art. 8, comma secondo, Cost., l'autonomia statutaria delle confessioni non può essere compressa da discipline eteronome. Sono dunque incostituzionali i requisiti legali di eleggibilità ai Consigli delle Comunità israelitiche previsti dall'art. 9 R.D. 30 ottobre 1930, n. 1731, poiché interferiscono con l'autorganizzazione confessionale. Il parametro del "non contrasto con l'ordinamento" rinvia ai soli principi fondamentali, non a limiti puntuali di origine statale (Corte cost., 19 gennaio 1988, n. 43).



eventuali misure restrittive adottate nei confronti di celebrazioni, processioni o raduni religiosi devono essere motivate in concreto, temporalmente circoscritte e strettamente necessarie al fine perseguito, oltre che soggette a effettivo controllo giurisdizionale. L'eguaglianza nel pluralismo esige, infine, neutralità e parità di trattamento tra confessioni, con divieto di soluzioni normative o amministrative che, pur utilizzando il vocabolario della sicurezza, producano discriminazioni dirette o indirette nell'accesso agli spazi, nell'uso degli edifici o nella visibilità pubblica dei simboli.

La traduzione operativa di questi principi, nel quadro della sicurezza urbana, richiede attenzione particolare nei contesti periferici, dove la presenza religiosa svolge funzioni di prossimità e di mediazione sociale già richiamate nei paragrafi precedenti. Qui l'approccio integrato non consiste nel subordinare l'azione pastorale o caritativa a un indistinto "primato" della sicurezza, ma nel predisporre regole generali e astratte di governo degli spazi e dei tempi della città, applicate con criteri oggettivi e verificabili. La pianificazione urbanistica del culto, l'allocatione degli spazi pubblici per eventi e processioni, l'uso di impianti sonori o di presidi di sicurezza nelle grandi ricorrenze devono rispondere a parametri proporzionati e ragionevoli, tali da assicurare, da un lato, la tutela dell'incolumità e, dall'altro, la fruizione effettiva della libertà religiosa. In questo equilibrio, l'alleanza con gli attori di comunità - inclusi gli Enti ecclesiali - è legittima e utile se incardinata in accordi trasparenti, senza trasferire poteri autoritativi né creare regimi di favore.

Il punto di caduta non è l'astratta prevalenza di un valore, ma la qualità del bilanciamento³⁷. Una sicurezza integrata coerente con il disegno costituzionale tipizza gli interventi, pretende la prova dell'esigenza concreta, calibra l'incisione sul diritto con criteri di proporzionalità e garantisce parità di trattamento. Così intesa, la

³⁷ Si metta a sistema con ulteriori libertà costituzionalmente garantite, come la libertà di riunione o di associazione, disciplinate rispettivamente dagli artt. 17 e 18 Cost.

A tal proposito, un utile spunto di riflessione lo offre la Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, circa le censure ritenute non fondate (e in parte inammissibili) contro gli artt. 1 e 3 del D.L. 3 dicembre 2012, n. 207 "Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale". La sentenza afferma che la disciplina sullo stabilimento ILVA realizza un bilanciamento ragionevole tra diritti di pari rango: tutela della salute e dell'ambiente, da un lato, e salvaguardia dell'occupazione e della continuità produttiva, dall'altro. La Costituzione non riconosce valori "tiranni": tutti i principi godono di eguale dignità e vanno composti caso per caso secondo proporzionalità e ragionevolezza.



sicurezza non sostituisce la libertà religiosa, ma la integra, traducendo in pratiche amministrative il principio di una democrazia aperta e pluralista. *In nuce*, ne risulta un modello capace di prevenire rischi reali senza alimentare allarmi identitari, di custodire la convivenza civile senza erodere la fiducia e di valorizzare - proprio nelle periferie - la presenza religiosa come risorsa di coesione, entro il perimetro della legalità costituzionale.

4 - La grammatica della periferia tra tutela e rigenerazione

Se la prima parte del contributo si concentra prevalentemente, pur non esclusivamente, su un approccio di prossimità di tipo pubblicistico, incentrato sull'azione delle istituzioni territoriali secondo logiche di coordinamento e integrazione verticale delle funzioni, la seconda parte valorizza invece l'emersione di modelli cooperativi di sicurezza urbana che coinvolgono anche soggetti espressione della società civile organizzata, tra cui le istituzioni ecclesiali.

La distinzione tra i due piani non è meramente descrittiva, ma corrisponde a distinti fondamenti costituzionali: da un lato, il coordinamento tra livelli di governo; dall'altro, la valorizzazione dell'iniziativa sociale nell'interesse generale.

In codesta cornice interpretativa, la stessa nozione di periferia, nella sua origine semantica di bordo e contorno³⁸, è divenuta lungo l'età industriale un dispositivo interpretativo capace di riassumere tensioni economiche, scelte urbanistiche e processi sociali. Non indica più soltanto un margine geografico, ma un campo di forze in cui politiche dell'abitare, organizzazione del lavoro e forme della convivenza si sono storicamente addensate³⁹. La città novecentesca ne ha fatto il luogo della residenza popolare e della sostituzione funzionale del centro, sospinta dall'industrializzazione e da politiche che hanno progressivamente espulso i ceti meno abbienti dai nuclei storici. Già nella stagione proto-riformatrice, associazioni e cooperative abitative hanno colto la connessione tra casa, dignità e inclusione, mostrando come i profili

³⁸ "Periferia". Da perì "intorno" e pherein "portare" ovvero "circonferenza" (Enciclopedia Treccani).

³⁹ F. ZANZOTTERA, *Periferia: definizione di un tema e spunti di riflessione*, Istituto per la Storia dell'Arte Lombarda, Cesano Maderno, 2018.



edilizi e quelli antropologici siano inseparabili quando l'obiettivo è ridurre le diseguglianze di partenza⁴⁰.

Il pensiero urbanistico ha impresso a questa vicenda un orientamento netto. La razionalizzazione modernista, sistematizzata attorno alla Carta di Atene⁴¹, ha promosso la separazione funzionale tra abitare, lavorare, svago e mobilità, traducendosi spesso in quartieri monofunzionali, distanti dai servizi e poveri di relazioni⁴². La critica matura degli anni Settanta, condensata nella Dichiarazione di Amsterdam⁴³, ha rovesciato quell'impianto, sostituendo alla pulsione espansiva la logica del recupero dei tessuti esistenti e della conservazione integrata. Ne è derivata una diversa grammatica della città: la periferia non più come semplice appendice del centro, ma come luogo in cui si stratificano memorie rurali, infrastrutture industriali, nuovi presidi commerciali e reti culturali emergenti. Questo passaggio ha reso evidente che la marginalità non è l'esito matematico della distanza, bensì la conseguenza di scelte spaziali e regolative che possono isolare o, al contrario, connettere. La dissoluzione di un confine netto tra centro e margine, tipica della città multinucleare, impone di ripensare la periferia come condizione e non come latitudine. Si affermano così categorie

⁴⁰ Esempio emblematico di cooperativa edilizia dei primi del Novecento, orientata a offrire abitazioni a canone calmierato con possibile riscatto progressivo della proprietà. Opera mediante acquisto di aree, costruzione diretta o per appalto e assegnazione ai soci secondo criteri non speculativi ("una testa, un voto"). Si colloca nella stagione inaugurata dagli *Istituti autonomi per le case popolari* (L. 31 maggio 1903, n. 254) e anticipa strumenti di edilizia sociale e di regolazione igienico-urbanistica del periodo.

⁴¹ La *Carta di Atene* codifica il paradigma della "città razionale": esprime separazione delle funzioni (abitare, lavorare, ricreazione, circolazione), zonizzazione, standard igienico-sanitari e controllo delle densità, con preferenza per edifici in altezza immersi nel verde.

⁴² Il Primo Movimento Moderno, corrente architettonico-urbanistica del XX Secolo, valorizza razionalizzazione, standardizzazione costruttiva e finalità sociali dell'abitare. Promuove alloggi economici e igienici, il trittico luce-aria-sole come diritto urbano, tipizzazione dei quartieri e infrastrutturazione efficiente, influenzando normativa edilizia e politiche di housing pubblico.

⁴³ La *Dichiarazione (Carta) di Amsterdam*, pilastro dell'"Anno europeo del patrimonio architettonico", introduce la nozione di conservazione integrata: tutela e riuso dei manufatti storici come componente ordinaria della pianificazione, tramite strumenti urbanistici, fiscali e partecipativi. Segna il passaggio dall'espansione alla rigenerazione dei tessuti esistenti e, in Italia, prefigura piani di recupero e interventi sul patrimonio residenziale (cfr. L. 5 agosto 1978, n. 457 "Norme per l'edilizia residenziale").



descrittive che colgono la nascita di “centri-ferie”⁴⁴, capaci di sperimentazione sociale, culturale e produttiva, in cui la prossimità ai servizi e la qualità dello spazio pubblico contano più dei chilometri dal municipio storico. In questo scenario, la misurazione della perifericità non può essere soltanto cartografica: richiede indicatori compositi su accessibilità, opportunità educative, qualità ambientale, sicurezza percepita e reti di sostegno.

Il programma normativo che si colloca sotto l’espressione di sicurezza urbana si propone di intervenire sui processi degenerativi che costituiscono causa del degrado, a partire dalle politiche di riqualificazione urbana e da quelle relative alle infrastrutture territoriali. Tali intenzioni sono tuttavia rimaste meramente programmatiche. Permane dunque forte l’idea (o il preconcetto) della periferia come matrice di figure criminali o anche soltanto moleste, che si diffonderebbero poi “indecorosamente” nella capillarità del tessuto urbano per insediarsi, soprattutto, nei luoghi di elevata frequentazione come stazioni, piazze e parchi, determinando in termini circolari una domanda ancora più intensa di interventi securitari⁴⁵.

A partire dai provvedimenti dei primi anni Duemila, che hanno dato impulso ai “patti per la sicurezza”, passando per il “Pacchetto Sicurezza” del 2008 (cosiddetto Decreto Maroni, attributivo di poteri di intervento ai sindaci), fino ad arrivare al citato Decreto-Legge 14/2017 (cosiddetto Decreto Minniti)⁴⁶ e ai successivi interventi di progressiva estensione e intensificazione, dietro la costruzione di un impianto normativo e il disegno di una funzione qualificata come sicurezza urbana, sembra affiorare l’idea, mai esplicitata ma chiaramente percepibile, che sia necessario rendere più capillare e sistematico il controllo degli spazi urbani, oltrepassando la tradizionale sfera della prevenzione-repressione dei fatti-reato.

⁴⁴ **B. CASTIGLIONI, S. ZAGGIA**, *Monastero e territorio: periferie dello spirito e dello spazio, Armonie composte. Paesaggi*, Padova University Press, 2019, pp. 13-17.

⁴⁵ **E. BOSCOLO**, *La città plurale e segmentata: servizi di urbanità e sicurezza urbana*, in *Diritto pubblico*, Rivista telematica (<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1438/117044>), il Mulino, Fascicolo 1, 2025, pp. 134-135.

⁴⁶ Sul cosiddetto Decreto Minniti vedi, fra i tanti, **T.F. GIUPPONI**, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto-legge n. 14/2017*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2017, pp. 55 e ss.; **G. TROPEA**, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana (dopo la legge Minniti)*, in *Federalismi.it*, Rivista telematica (<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=35524>), n. 1, 2018, pp. 2 e ss.



Mutano dunque, rispetto alle consolidate impostazioni costituzionalistiche sui limiti alla comprimibilità delle libertà personali nel bilanciamento con l'ordine pubblico, le caratteristiche dei destinatari delle misure. Oggetto di misure di prevenzione di nuova generazione (dalle ordinanze sindacali svincolate dal requisito dell'urgenza, agli ordini di allontanamento) diventano comportamenti tenuti nello spazio urbano non conformi a codici impliciti, con consapevole accettazione del rischio di oltrepassare il limite della criminalizzazione della marginalità e della normalizzazione di pratiche espulsivo-dissuasive non solo nei confronti di chi delinque (o si sospetta stia per farlo), ma anche di soggetti percepiti esclusivamente come fonte di (inaccettabile) "disordine urbano"⁴⁷.

La prospettiva offerta dall'Agenda 2030⁴⁸, e in particolare dagli obiettivi su città inclusive e resilienti, fornisce un lessico operativo che integra dimensioni ambientali, sociali e istituzionali, invitando a progettare la rigenerazione come politica unitaria.

Assunta in questi termini, la periferia diviene terreno privilegiato per politiche di coesione che tengano insieme spazi, servizi e connessioni. Laddove il disegno urbano ricuce i tessuti, la mobilità è accessibile e la dimensione di prossimità è sostenuta da presidi educativi, sanitari e culturali, la vulnerabilità si riduce e la fiducia collettiva cresce. Attori di comunità radicati, tra cui le istituzioni ecclesiali nella loro qualità di soggetti civilmente riconosciuti, possono svolgere funzioni di mediazione e di accompagnamento, a condizione che l'intervento sia incardinato in regole generali, trasparenti e non discriminatorie. In questa chiave, la periferia smette di essere sinonimo di mera emergenza e diventa laboratorio ordinario di cittadinanza, in cui la qualità dello spazio costruito e la densità delle relazioni si rafforzano a vicenda, contribuendo a quella sicurezza urbana che non si esaurisce nella sola difesa dall'illecito, ma si sostanzia nella capacità della città di includere senza segregare.

Da quanto detto emerge che l'evoluzione della sicurezza urbana e il controllo dell'ambiente urbano pongono molteplici criticità, tra le quali

⁴⁷ E. BOSCOLO, op. cit.

⁴⁸ L'Agenda 2030 (2015) costituisce il quadro programmatico dell'ONU con 17 Sustainable Development Goals, fondato su integrazione delle politiche, misurabilità per indicatori e principio del "no one left behind". Per le città (SDG 11), essa orienta verso insediamenti inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili, fungendo da soft law di riferimento per strategie urbane, piani di rigenerazione e valutazioni d'impatto.



– per fare un solo esempio – si possono richiamare quelle connesse alla diffusione capillare dei sistemi di videosorveglianza piuttosto che all’impiego politico della sicurezza per colpire – in casi estremi – aree di dissenso e di opposizione. Tuttavia il vero limite concettuale sembra individuarsi in una comprensione non pienamente adeguata di come i sistemi urbani, entro i quali la gentrification opera già come più incisivo strumento di segmentazione e marginalizzazione, costituiscano beni comuni non assoggettabili a una regolazione invasiva e totalizzante.

È innegabile che soprattutto il concetto di decoro come qualità dei luoghi e come comportamento esigibile dai soggetti che occupano lo spazio pubblico rappresenti la cristallizzazione dell’aspettativa di luogo di un gruppo dotato di voce, in contrapposizione all’idea della città come spazio delle diversità. Diversità che si configurano invece come disuguaglianze inaccettabili, autentiche ingiustizie spaziali, all’interno delle periferie “abbandonate dalle politiche” e segnate dalla disattesa della premessa fondamentale secondo cui le misure espulsive non avrebbero dovuto essere separate da programmi di attivazione sociale e di riqualificazione della struttura fisica; ed è precisamente in tali interstizi di abbandono istituzionale che la presenza della Chiesa cattolica, attraverso parrocchie, oratori e reti caritative, ha spesso continuato a svolgere una funzione di presidio relazionale e di ricomposizione minima del tessuto comunitario, rendendo visibili bisogni e fragilità che il lessico del decoro tende, invece, a rimuovere. Le fratture che attraversano lo spazio urbano, anziché attenuarsi, si sono invece ulteriormente accentuate e condannano gli abitanti alla marginalizzazione (la periferia come "destino")⁴⁹.

L’indebolimento della sicurezza urbana e la separazione tra repressione e recupero sociale restituiscono dunque all’urbanistica, alla quale si attribuisce la responsabilità primaria della condizione di deficit di urbanità (l’insieme di servizi non escludibili offerti dai contesti urbani) in cui versano le periferie, il compito di favorire il riscatto di tali territori, nell’auspicio di una conseguente riduzione dei fattori che li rendono luoghi di incubazione delle diverse forme di microcriminalità⁵⁰.

⁴⁹ E. BOSCOLO, op. cit.

⁵⁰ E. BOSCOLO, op. cit.



5 - La presenza ecclesiale, infrastruttura di prossimità: sussidiarietà circolare e riusi conformi

La presenza ecclesiale ai margini della città italiana nasce come pratica insediativa e come grammatica del territorio. I monasteri posti fuori le mura non furono *enclaves* separate, ma dispositivi di organizzazione sociale ed economica che, intrecciando lavoro, cura e preghiera, trasformarono spazi di confine in luoghi abitati e produttivi. In questa trama storica si radica una continuità che attraversa i secoli e si riconfigura in parrocchie, oratori, collegi e case religiose: una rete diffusa che ha accompagnato l'espansione urbana e che, nelle periferie, ha spesso svolto la funzione di primo presidio di servizi, relazioni e mutualità.

La secolarizzazione degli ultimi decenni ha modificato profondamente questa geografia. La pratica domenicale è diminuita in modo significativo e una parte del patrimonio ecclesiastico risulta oggi sottoutilizzata, imponendo decisioni complesse sul destino degli edifici di culto.

Il can. 1222⁵¹ del Codice di Diritto Canonico prevede, a determinate condizioni e previa istruttoria ecclesiale, la riduzione di una chiesa a uso profano non indecoroso, configurando un atto di governo che non svaluta il bene ma ne riorienta la funzione in coerenza con il bene delle anime e con la dignità del luogo. Sul versante civile, l'art. 831 del Codice⁵² disciplina la speciale destinazione dei beni destinati al culto, con un vincolo che permane sino alla cessazione riconosciuta secondo le leggi proprie: un presidio che rende il riuso un procedimento interordinamentale, nel quale la tutela culturale e, spesso, quella culturale si incontrano con finalità sociali e urbane. In questo crocevia prende

⁵¹ La norma disegna un doppio binario. Primo: quando l'edificio sacro è definitivamente inservibile al culto e non realisticamente restaurabile, il Vescovo Diocesano può disporre la riduzione a uso profano, purché non indecoroso.

Secondo: fuori da tale evenienza, la riduzione è ammissibile solo in presenza di gravi ragioni ulteriori; essa richiede in primis l'audizione del consiglio presbiterale e il consenso di chi vanta legittimi diritti sull'immobile. Resta comunque preclusa se ne derivasse pregiudizio al bene delle anime.

⁵² In base all'art. 831 c.c., come regola generale, i beni degli Enti ecclesiastici soggiacciono alla disciplina del Codice civile, salvo diversa previsione di leggi speciali. Come regola speciale, per converso, gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico sono gravati da un vincolo legale di destinazione che resiste anche al trasferimento di proprietà; la cessazione della destinazione può intervenire soltanto nelle forme e nei casi stabiliti dalle leggi.



forma una “via italiana”⁵³ al riuso, capace di coniugare rispetto della destinazione originaria e nuove funzioni pubbliche o di interesse generale, attraverso strumenti negoziali e partenariali che collocano le Diocesi tra i soggetti della rigenerazione al fianco di Comuni, Regioni e Terzo settore.

Il magistero recente ha spostato l’attenzione dai margini geografici alle periferie esistenziali, suggerendo una postura pastorale e, insieme, civica: abitare le soglie dove si concentrano fragilità e risorse latenti, ricucendo legami e rendendo visibili diritti compressi⁵⁴. In un ordinamento improntato alla sussidiarietà, tale presenza può esprimersi come infrastruttura di prossimità: luoghi leggeri ma stabili, capaci di tradurre bisogni in domande istruite e di accompagnare le persone nell’accesso a servizi, tutele e opportunità. I centri di ascolto, gli sportelli parrocchiali e le fondazioni caritative mostrano come l’attenzione quotidiana alle storie personali possa prevenire ricadute e dipendenze, riducendo i costi sociali dell’emergenza e sostenendo percorsi di autonomia⁵⁵. Si tratta di una funzione non sostitutiva dei servizi pubblici, ma cooperativa e complementare, che presidia le *vacationes* temporali e spaziali dell’amministrazione, rafforzandone la capacità di presa in carico.

L’investimento educativo rappresenta il corredo naturale di questa prossimità. Oratori, doposcuola e associazioni sportive parrocchiali intercettano i tempi di mezzo tra scuola, famiglia e strada, offrono spazi di socialità protetta, accompagnano il consolidamento delle competenze di base e, soprattutto, mettono in relazione istituzioni scolastiche, famiglie e attori territoriali. Quando questa filiera è stabile e valutabile, la permanenza nel percorso formativo aumenta e il rischio di interruzioni precoci diminuisce; la qualità dello spazio pubblico ne beneficia, perché la presenza di adulti affidabili e di network di comunità

⁵³ D. DIMODUGNO, *La gestione e il riuso delle chiese cattoliche in una prospettiva comparata. Un’indagine tra Belgio, Francia e Italia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Torino, 2025, pp. 11-16.

⁵⁴ Per citare J.M. BERGOGLIO (Papa Francesco), *La dulce y confortadora alegría de evangelizar*, Palabra Nueva, L’Avana, 2013: “La Chiesa deve uscire da se stessa. Dove? Verso le periferie esistenziali, qualsiasi esse siano, ma uscire”.

⁵⁵ Il pensiero emerge, soprattutto, in M. OLIVA, *Il centro si guarda meglio dalla periferia*, Sguardi, Polis SA Edizioni, 2017.



attenua i fattori ambientali che alimentano l'insicurezza⁵⁶. Non è un intervento episodico, ma una politica ordinaria del quotidiano, calcolabile negli esiti e replicabile nei contesti in cui le risorse associative e pastorali siano incardinate in quadri di collaborazione trasparenti⁵⁷.

Analogamente, la dimensione abitativa costituisce il banco di prova della cooperazione tra istituzioni ecclesiali, Enti locali e Terzo settore. La fragilità residenziale interrompe continuità educative e lavorative, espone a pratiche predatorie e incentiva circuiti informali. Progetti di mediazione alla locazione e di accompagnamento sociale⁵⁸, rivolti alle famiglie della cosiddetta "fascia grigia", mostrano come garanzie mirate, tutoraggio e osservatori di quartiere possano ridurre la morosità incolpevole, stabilizzare gli insediamenti e migliorare la convivenza⁵⁹. L'effetto non è solo sociale, ma urbanistico e civile: la stabilità dell'abitare restituisce prevedibilità agli spazi, rafforza la cura condivisa dei luoghi e contribuisce alla sicurezza intesa come bene relazionale della città⁶⁰.

La presenza religiosa nelle periferie agisce allora come catalizzatore di processi di rigenerazione che tengono insieme dignità dei beni, finalità collettive e qualità della vita⁶¹. Non chiede corsie preferenziali, ma cornici certe per operare in partenariato; non invoca

⁵⁶ **FAMIGLIA CRISTIANA**, *Milano, Casa della Carità: le periferie al centro* (<https://www.famigliacristiana.it/articolo/casa-della-carita-le-periferie-al-centro.aspx>), 2015. Consultato il 6 novembre 2025.

⁵⁷ **G. ARENA**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, ultimo comma, della Costituzione*, Convegno Cittadini attivi per una nuova amministrazione, Amministrazione in Cammino, Rivista telematica (<https://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/arena.pdf>), 2003.

⁵⁸ Di interesse **V. IMPELLIZZERI, C. LOREFICE, A. STAROPOLI**, *Il Vangelo e la strada. Palermo come Gerico*, San Paolo Edizioni, 2021. A ciò, si sommano: **FONDAZIONE SAN GIUSEPPE DEI FALEGNAMI**, *Palermo, un percorso di fede e servizio sociale*, 8xmille (<https://www.8xmille.it/mappa-8xmille/palermo-un-percorso-di-fede-e-servizio-sociale/>), e Progetto "Talenti dispersi", 8xmille (<https://www.8xmille.it/mappa-8xmille/progetto-talenti-dispersi/>), 2015. Consultati il 6 novembre 2025.

⁵⁹ **D. DIMODUGNO**, *La gestione e il riuso*, cit., pp. 191-248.

⁶⁰ **G. BOLLINI, E. LANIADO, M.R. VITTADINI** (a cura di), *Valutare la rigenerazione urbana*, Regione Emilia-Romagna, 2018, pp. 13-23 e pp. 36-42.

⁶¹ **S. DE CARLI**, *Dispersione scolastica, buone notizie dalle prove Invalsi*, Vita (<https://www.vita.it/dispersione-scolastica-buone-notizie-dalle-prove-invalsi/>), 2024, e **CASA DELLA CARITÀ**, *Bilancio di Sostenibilità 2024: una casa che cresce con la comunità* (<https://www.casadellacarita.org/bilancio-di-sostenibilita/>), 2024. Consultati il 7 novembre 2025.



eccezioni, ma procedure ordinarie che rendano verificabili scopi, mezzi e risultati. Così integrata, essa concorre alla sicurezza urbana non per sovrapposizione all'autorità pubblica, bensì per capacità di rafforzare la fiducia, stabilizzare le traiettorie di vita e dare continuità a quelle funzioni di prossimità che, proprio nei margini, fanno la differenza tra isolamento e cittadinanza.

6 - Il triangolo della stabilità: qualità dei luoghi, protezione effettiva e partecipazione informata

Il D.L. n. 14 del 2017 ha reso esplicito che la promozione della sicurezza urbana non si esaurisce nel presidio dell'ordine, ma richiede politiche di rigenerazione fisica e sociale capaci di incidere sulle condizioni di contesto⁶². In tale cornice, i patti per l'attuazione della sicurezza urbana stipulati tra Prefetti e sindaci assumono la forma di strumenti di coordinamento che orientano, in chiave unitaria, interventi eterogenei: dalla videosorveglianza alla valorizzazione delle reti associative, fino al coinvolgimento di soggetti radicati sul territorio. Le istituzioni ecclesiali trovano qui un ruolo complementare e non sostitutivo, partecipando ai tavoli, mettendo a disposizione competenze e patrimoni immobiliari e promuovendo percorsi di educazione alla legalità; il loro apporto, per essere pienamente legittimo, deve innestarsi in procedure trasparenti, misurabili e coerenti con il riparto costituzionale delle funzioni⁶³.

La nozione giuridica di sicurezza urbana e quella di sicurezza integrata, così come positivizzate, spostano l'asse dall'eccezione repressiva alla normalità amministrativa della prevenzione. L'efficacia degli interventi fondati sulla prossimità parrocchiale o sull'associazionismo di quartiere dipende, tuttavia, dalla simultanea presenza dello Stato nei compiti propri di ordine e sicurezza pubblica e da investimenti certi nella manutenzione urbana, perché solo la combinazione di presidio istituzionale e qualità dello spazio riduce stabilmente l'insicurezza. Ne discende una sussidiarietà "circolare", nella quale il centro definisce obiettivi e standard, i livelli territoriali costruiscono piani coerenti e gli attori sociali animano le politiche sul

⁶² M.T. SEMPREVIVA, G. TROMBETTA, *op. cit.*

⁶³ A. ALGOSTINO, *op. cit.*, p. 267.



campo. Le responsabilità restano distinte, ma convergenti e con obblighi di rendicontazione condivisi.

La rigenerazione dei margini urbani richiede una saldatura tra strumenti finanziari nazionali e progetti locali. Programmi come il Bando Periferie, Casa Italia, il Piano Città e il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare consentono di intervenire su accessibilità, sostenibilità e vivibilità, ma la loro capacità trasformativa dipende dall’integrazione con pianificazione urbanistica, tutela dei beni culturali e partecipazione informata degli abitanti. In questo perimetro, le Diocesi possono concorrere con comodati a fini sociali di immobili non più destinati al culto, nel rispetto del can. 1222 del Codice di Diritto Canonico sopra illustrato, del vincolo civilistico di destinazione e delle norme sui beni culturali: la conversione d’uso diventa così l’esito di un procedimento interordinamentale che preserva la dignità del bene e ne abilita funzioni coerenti con l’interesse generale. La dimensione culturale e simbolica costituisce un moltiplicatore di efficacia delle politiche di rigenerazione. In molti contesti periferici, iniziative promosse da parrocchie e associazioni - dalla cura della memoria locale a pratiche di promozione artistica, dall’animazione di spazi di vicinato alla costruzione di microeconomie solidali - hanno mostrato di poter ricostruire fiducia e appartenenza, attivando cittadini al di là della logica dell’evento sporadico. L’innalzamento della qualità dello spazio e la valorizzazione delle storie di quartiere contribuiscono a ridurre le soglie di conflitto e a stabilizzare comportamenti cooperativi, con ricadute misurabili sulla percezione di sicurezza e sulla tutela dei beni comuni⁶⁴. Sul piano della governance, i tavoli previsti dal Decreto del 2017 costituiscono la sede in cui si compongono le priorità: manutenzione ordinaria, servizi di prossimità, azioni educative, campagne contro le occupazioni abusive o il vandalismo, fino alla definizione di protocolli per la gestione di eventi religiosi di massa.

Le esperienze finora maturate indicano che la prevenzione del degrado e della criminalità predatoria funziona quando l’azione sociale radicata nel quartiere procede insieme alla riqualificazione fisica, alle politiche abitative e alle opportunità formative e lavorative. In questa

⁶⁴ Si pensi a **G. TOMASELLA**, *Periferie sociali e memorie in estinzione: un esperimento museografico a Belo Horizonte*, in **B. CASTIGLIONI, S. ZAGGIA** (a cura di), *Monastero e territorio*, cit., pp. 113-121. Il testo pone in luce il progetto Muquifu di Belo Horizonte, ideato da una parrocchia per salvare la memoria delle favelas; esso dimostra come l’arte e la cura della memoria possano diventare potenti strumenti di coesione.



sinergia, le istituzioni ecclesiali svolgono funzioni di cerniera, con capacità di messa in rete e di mediazione che accelerano l'efficacia degli interventi pubblici; la stabilità dei risultati dipende, in ogni caso, dalla costanza delle politiche e da un monitoraggio non episodico. Anche su questo versante le autorità di controllo hanno richiamato la necessità di superare la frammentazione dei programmi, di concentrare le risorse su obiettivi verificabili e di migliorare la rendicontazione degli esiti. Una sicurezza urbana coerente con il quadro costituzionale si costruisce così nel tempo, con strumenti ordinari ben disegnati, con alleanze responsabilizzanti e con misure eccezionali usate con parsimonia e sottoposte a verifica, perché solo l'equilibrio tra qualità dei luoghi, protezione effettiva e partecipazione informata produce effetti durevoli nei quartieri più vulnerabilmente esposti.

7 - Conclusioni

L'analisi sviluppata in materia di sicurezza urbana ha evidenziato, in primo luogo, l'elemento concernente la marcata divergenza che intercorre tra il modello delineato dal Decreto Minniti, fondato su una combinazione di sicurezza primaria e secondaria, nonché su interventi sia repressivi sia di riqualificazione delle aree urbane in difficoltà, e il modello concreto che trova applicazione nella prassi quotidiana dei contesti urbani. È risultato evidente che la sicurezza urbana ha conosciuto una progressiva inclinazione verso un insieme di misure preventive aventi quali destinatari i soggetti più marginali (circostanza confermata anche dalle istanze di accesso civico presentate presso il Ministero dell'Interno), rispetto alla cui applicazione, in assenza di un effettivo indice di pericolosità, si pone tuttavia come limite l'intervento dell'autorità giurisdizionale, pur dovendosi rilevare che un numero considerevole di provvedimenti di allontanamento (della durata massima di quarantotto ore) non viene sottoposto a controllo giurisdizionale⁶⁵.

La sicurezza concretamente attuata non si esaurisce nella dimensione urbana. Alla nozione devono essere affiancate ulteriori qualificazioni: la sicurezza assume anche carattere integrato (con un ruolo centrale attribuito agli enti territoriali, in particolare nell'ambito dei

⁶⁵ E. BOSCOLO, op. cit., pp. 134-153.



“patti per la sicurezza”) e situazionale (attraverso la configurazione dissuasiva degli spazi e la crescente diffusione di sistemi di videosorveglianza nei luoghi sensibili, spesso associati a strumenti di polizia predittiva). È indubbio che la prevenzione abbia ormai assunto una connotazione prevalentemente securitaria di tipo primario, mentre del secondo pilastro originario (relativo agli interventi di recupero urbanistico e sociale delle aree in difficoltà) permane soltanto una dimensione programmatica⁶⁶.

Ne consegue un rafforzamento dei rischi connessi a un utilizzo delle misure di allontanamento (unitamente alle relative sanzioni amministrative) quale strumento di neutralizzazione degli spazi urbani di maggiore pregio e di esclusione di presenze non conformi ai canoni di decoro dei luoghi (e dei comportamenti). Tale dinamica di segregazione, secondo la logica della città “per comparti”, tende a ricollocare ogni forma di diversità (spesso riconducibile esclusivamente a condizioni di marginalità socio-economica) nelle aree periferiche, impropriamente considerate come intrinsecamente criminogene.

La presenza ecclesiale agisce come catalizzatore di fiducia pubblica quando si mantiene saldamente incardinata nella legalità costituzionale e nella sussidiarietà effettiva. La parrocchia che si apre come spazio civico di incontro tra cittadinanza e apparati dello Stato, la pastorale di strada che trasforma le “passeggiate”⁶⁷ in presidi simbolici contro la normalizzazione del crimine, le liturgie che riabitano luoghi feriti e restituiscono senso di protezione comunitaria, sono forme di co-produzione della sicurezza che non eludono l’ordinamento, ma lo rendono tangibile nella vita di quartiere. In termini applicativi, questo implica protocolli trasparenti tra Enti locali e Diocesi, patti territoriali che leghino rigenerazione urbana, prevenzione sociale e tutela delle vittime, tavoli permanenti di prossimità con le forze di polizia e sistemi di misurazione degli esiti, così da coniugare l’azione pastorale con gli obiettivi pubblici. Ne derivano rilevanti ricadute operative: la stabilità dell’abitare, la riattivazione delle reti educative e la riduzione degli spazi di impunità simbolica, in un equilibrio che valorizza l’autonomia delle funzioni e la loro convergenza al servizio della convivenza civile.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ **M. PATRICIELLO**, *A Caivano accade qualcosa di bello. È la periferia che torna al centro*, *Avvenire* (https://www.avvenire.it/idee-e-commenti/a-caivano-accade-qualcosa-di-bello-e-la-periferia-che-torna-al-centro_71723), 2023. Consultato il 7 novembre 2025.



I casi operativi confermano tale dinamica.

A Caivano, l'opera di Don Maurizio Patriciello insiste nel ripensare la periferia come soglia generativa della città, orientando una pedagogia pubblica della speranza che resiste anche alle intimidazioni e tiene insieme legalità, prossimità e responsabilità condivisa⁶⁸. Non è solo predicazione: è organizzazione di incontri, presidio quotidiano, parole capaci di ricostruire ("dobbiamo guardare le periferie non come la fine, ma l'inizio della città"⁶⁹). È un esempio che racconta la sostanza della presenza ecclesiale nelle periferie: rigenerare non significa promuovere grandi opere, ma moltiplicare micro-alleanze e riqualificare il quotidiano affinché la fiducia torni ad abitare le case.

A Roma, Don Antonio Coluccia intreccia Vangelo e Costituzione come bussola per "occupare" pacificamente i territori dello spaccio e spezzare l'assuefazione al reato, ricordando che "non c'è rischio senza Vangelo, né Vangelo senza rischio", e che "non dobbiamo abituarci al crimine"⁷⁰. In tale ordito, la sua figura assume un rilievo paradigmatico: vive sotto tutela a causa delle minacce e delle aggressioni patite per l'impegno nelle periferie, ma continua la sua "processione della legalità" a piedi e con il solo sostegno della scorta. Non indulge, quindi, a retoriche individualistiche: egli rivendica la normalità dell'obbedienza costituzionale e la responsabilità condivisa di proteggere i più vulnerabili, espressione di catechesi civile e - al tempo stesso - promemoria di legalità sostanziale.

A Brindisi, Don Cosimo Schena opera con una pastorale di prossimità che si estende con consapevolezza sul palcoscenico digitale⁷¹. Brevi meditazioni, poesie e percorsi di ascolto veicolati sui principali social network diventano strumenti di prevenzione secondaria e di contrasto all'isolamento - soprattutto giovanile - traducendo il

⁶⁸ M. PATRICIELLO, *A Caivano accade qualcosa di bello*, cit.

⁶⁹ M. PATRICIELLO, *Non possiamo costruire speranza se non a partire da chi ne è stato derubato*, Centro di Orientamento Pastorale (<https://www.centroorientamentopastorale.it/organismo/2024/03/01/non-possiamo-costruire-speranza-se-non-a-partire-da-chi-ne-e-stato-derubato/>), 2024. Consultato il 9 novembre 2025.

⁷⁰ P. CIOCIOLA, *Don Coluccia, la sua vita sotto scorta. E Andrea che non si piega*, in *Avvenire* (https://www.avvenire.it/attualita/don-coluccia-la-sua-vita-sotto-scorta-e-andrea-che-non-si-piega_81598), 2024. Consultato il 7 novembre 2025.

⁷¹ G. TOTORIZZO, *Don Cosimo Schena, il prete più social d'Italia: "Ricevo fino a tremila richieste d'aiuto al giorno. La bellezza? Mi alleno molto"*, in *La Repubblica*, Bari (https://bari.repubblica.it/cronaca/2024/01/17/news/don_cosimo_schena_intervista_social_animali_poesie_laurea_psicologia_filosofia-421900901/), 2024. Consultato l'11 novembre 2025.



linguaggio della cura in pratiche quotidiane di educazione civica e sostegno alla fragilità; la sua formazione filosofica e psicologica rafforza un registro comunicativo sobrio e accessibile, simmetricamente al radicamento parrocchiale che assicura il raccordo con le istituzioni locali. Così la “parrocchia diffusa” abita anche le periferie esistenziali della rete, coniugando responsabilità evangelica e legalità costituzionale in un modello replicabile di sussidiarietà concreta.

Queste esperienze non si sottraggono ai criteri di tipicità e proporzionalità richiesti dall’ordinamento: ne sono, anzi, un banco di prova, poiché collegano la forza simbolica dell’impegno civile alla tracciabilità degli obiettivi, alla pubblicità degli esiti e alla cooperazione leale con i poteri pubblici. Si tratta, in definitiva, di un’opzione culturale prima ancora che amministrativa. Il vocabolario della sicurezza non può indulgere alla retorica dell’eccezione, ma deve farsi grammatica ordinaria della cittadinanza, dove legalità e prossimità non sono alternative ma dimensioni complementari della stessa promessa costituzionale. Da qui discende una linea di lavoro esigente: affinare i patti locali per la sicurezza urbana previsti dal legislatore, coordinare i poteri sindacali con gli strumenti di rigenerazione sociale e urbanistica, stabilire indicatori minimi di capitale sociale e di stabilità residenziale, investire nei luoghi e nelle relazioni con la stessa serietà con cui si presidiano le regole. È anche una scelta di linguaggio pubblico: chiamare per nome il male, proteggere gli innocenti, rendere trasparenti gli obiettivi e gli esiti, affinché le periferie tornino a essere soglie generative di cittadinanza.

Le parole conclusive di Don Maurizio Patriciello, pronunciate dopo le più gravi minacce, condensano il nucleo etico di tale scommessa: perseveranza nella cura della comunità, ostinazione della speranza e ferma opposizione all’assuefazione al crimine, in una responsabilità condivisa che non arretra davanti al rischio ma lo governa nella legalità. “Ho cercato di salvarvi, fino a oggi non ci sono riuscito, ma non perdo la speranza”⁷².

⁷² M. PATRICIELLO, “Ma anche dopo il proiettile che ho ricevuto io non perdo la speranza”, in *Avvenire* (https://www.avvenire.it/idee-e-commenti/ma-anche-dopo-il-proiettile-che-ho-ricevuto-io-non-perdo-la-speranza_97699), 2025. Consultato il 7 novembre 2025.



Punzi Michele

<https://orcid.org/0009-0006-2155-9921>



Licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International](#)