

Pubblica sicurezza, sicurezza pubblica e sicurezza sul lavoro nelle forze di polizia

Le interazioni tra le tre “S” della sicurezza quali strumenti operativi delle polizie locali in Italia

di Sergio Ierace

Abstract

Il contributo analizza il rapporto tra pubblica sicurezza, sicurezza pubblica e sicurezza sul lavoro nelle forze di polizia locale, evidenziando le interazioni operative tra le tre dimensioni nell’ambito del sistema italiano della sicurezza. Partendo dall’inquadramento normativo e giurisprudenziale, si evidenzia come tali ambiti, pur distinti, concorrano alla definizione di un modello integrato di tutela, nel quale le polizie locali assumono un ruolo sempre più strategico. L’analisi tiene conto anche delle recenti evoluzioni in materia di sicurezza urbana e delle prospettive di riforma dell’ordinamento della polizia locale (c.d. riforma Piantedosi).

Keywords

Pubblica sicurezza – sicurezza pubblica – sicurezza sul lavoro – polizia locale – sicurezza urbana – sicurezza integrata – D.Lgs. 81/2008 – Legge 65/1986 e orientamenti di modifica.

Introduzione

Nel sistema italiano, il concetto di sicurezza non può più essere interpretato in maniera settoriale, ma deve essere letto in una prospettiva integrata. Le funzioni di prevenzione e controllo del territorio, la gestione della sicurezza urbana e la tutela degli operatori si intrecciano infatti in modo sempre più evidente.

In tale contesto emergono tre dimensioni fondamentali – pubblica sicurezza, sicurezza pubblica e sicurezza sul lavoro – che costituiscono le cosiddette **tre “S”** della sicurezza contemporanea.

L’evoluzione del ruolo delle forze di polizia, e in particolare delle polizie locali disciplinate dalla Legge n. 65/1986 e delle prospettive di riforma dell’ordinamento della polizia locale (c.d. riforma Piantedosi), impone oggi un approccio sistemico, capace di superare visioni rigide e compartimentate.

Pubblica sicurezza e sicurezza pubblica: differenze e integrazione

Nel linguaggio giuridico-amministrativo, i concetti di pubblica sicurezza e sicurezza pubblica sono spesso utilizzati come sinonimi, ma presentano significati differenti.

La pubblica sicurezza, in senso tecnico, riguarda le funzioni di prevenzione e repressione dei reati disciplinate dal TULPS (R.D. n. 773/1931) ed è affidata allo Stato.

La sicurezza pubblica, invece, rappresenta un concetto più ampio, sviluppatosi soprattutto con le politiche di sicurezza urbana e con il D.L. n. 14/2017, che ha introdotto il principio della sicurezza integrata.

La giurisprudenza amministrativa (**Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1937/2019**) ha chiarito che la sicurezza urbana è il risultato di una collaborazione tra livelli istituzionali diversi.

Da ciò deriva un sistema nel quale:

- lo Stato esercita le funzioni di ordine pubblico;
- gli enti locali concorrono alla sicurezza urbana;
- le polizie locali operano come elemento di raccordo.

Sicurezza sul lavoro nelle forze di polizia

Il D.Lgs. n. 81/2008 si applica pienamente anche alle pubbliche amministrazioni, comprese le forze di polizia locale (e non solo), sebbene con adattamenti legati alla specificità delle funzioni svolte.

La Corte di Cassazione ha più volte ribadito che anche il datore di lavoro pubblico è tenuto a garantire la sicurezza dei lavoratori attraverso una corretta valutazione dei rischi e l'adozione di adeguate misure organizzative (**tra le altre, Cass. pen., Sez. IV, n. 22249/2016**).

Tuttavia, le attività di polizia presentano rischi peculiari:

- **imprevedibilità degli interventi;**
- **contesti conflittuali;**
- **possibilità di aggressioni.**

Le cronache dimostrano come anche attività di routine possano degenerare rapidamente. Il fenomeno delle aggressioni agli operatori è ormai strutturale, così come gli infortuni legati alle attività su strada.

A ciò si aggiungono fattori di contesto:

- **invecchiamento della popolazione;**
- **presenza di aree urbane degradate;**
- **aumento delle situazioni di marginalità sociale.**

In questo scenario, la sicurezza dell'operatore assume un ruolo centrale non solo sul piano giuridico, ma anche operativo.

Le tre "S" e il modello di sicurezza integrata

Le tre dimensioni della sicurezza possono essere sintetizzate come segue:

- **pubblica Sicurezza → tutela collettiva**, intesa come protezione dell'ordine e della convivenza civile, finalizzata a prevenire e contrastare fenomeni criminosi e situazioni che possano minacciare l'incolumità dei cittadini e la stabilità sociale;
- **Sicurezza pubblica → governance territoriale**, ossia l'insieme delle politiche, delle strategie e delle azioni coordinate tra istituzioni e attori locali per garantire un controllo efficace del territorio e una gestione preventiva dei fattori di rischio sociale e urbano;
- **Sicurezza sul lavoro → tutela dell'operatore**, riferita alla salvaguardia dell'integrità fisica e psicologica degli appartenenti alle forze di polizia e degli operatori impegnati nei servizi, attraverso adeguati strumenti, formazione e protocolli operativi.

Nella pratica operativa, tali dimensioni risultano strettamente interconnesse.

Ogni intervento di polizia comporta infatti:

- **un profilo di ordine pubblico**, poiché incide direttamente sulla prevenzione o gestione di situazioni di rischio per la collettività;

- **un impatto sul territorio**, in quanto si inserisce in un contesto sociale e urbano specifico, influenzandone equilibri, percezione di sicurezza e relazioni tra cittadini e istituzioni;
- **un rischio per l'operatore**, che deve affrontare potenziali pericoli fisici, ambientali e relazionali, richiedendo costante attenzione alla sicurezza personale e al rispetto delle procedure.

Si configura quindi un modello di **sicurezza integrata** in cui le tre componenti sono interdipendenti, poiché il perseguimento efficace della sicurezza collettiva non può prescindere da una corretta gestione del territorio né dalla piena tutela degli operatori. In tale prospettiva, l'azione di polizia si sviluppa come un sistema unitario, in cui prevenzione, controllo e protezione si alimentano reciprocamente, contribuendo alla costruzione di un ambiente sicuro, sostenibile e socialmente equilibrato.

Applicazione operativa del modello integrato nella città

Il modello di **sicurezza integrata** trova applicazione concreta nella realtà urbana attraverso un approccio coordinato, multilivello e orientato alla prevenzione, che coinvolge istituzioni, operatori e comunità locale.

In particolare, si declina nei seguenti ambiti:

- **Coordinamento interistituzionale**

Le diverse forze di polizia (locale, statale), insieme ad amministrazioni comunali, servizi sociali e altri enti pubblici, operano in sinergia attraverso tavoli tecnici, protocolli d'intesa e piani integrati. Questo consente di affrontare i problemi di sicurezza non solo in termini repressivi, ma anche preventivi e sociali.

- **Controllo del territorio e prossimità**

La presenza capillare degli operatori (es. pattugliamenti, polizia di quartiere) rafforza sia la **pubblica sicurezza** (prevenzione dei reati) sia la **sicurezza pubblica** (gestione dello spazio urbano e percezione di sicurezza). L'ascolto dei cittadini consente interventi più mirati e contestualizzati.

- **Prevenzione situazionale e urbana**

Interventi su illuminazione, arredo urbano, videosorveglianza e riqualificazione delle aree degradate contribuiscono a ridurre opportunità di reato. Qui la governance territoriale si integra con la tutela collettiva, migliorando anche la vivibilità degli spazi.

- **Gestione integrata delle criticità sociali**

Fenomeni come marginalità, degrado o conflittualità urbana vengono affrontati non solo con strumenti di polizia, ma anche tramite servizi sociali e politiche di inclusione. Questo riduce le cause profonde dell'insicurezza.

- **Sicurezza dell'operatore nei servizi urbani**

Gli interventi in città (controlli, eventi, manifestazioni) prevedono dispositivi di protezione, formazione continua e protocolli operativi per ridurre i rischi. La **sicurezza sul lavoro** diventa condizione essenziale per l'efficacia dell'azione complessiva.

- **Gestione degli eventi e dell'ordine pubblico**

Concerti, manifestazioni o emergenze urbane richiedono pianificazione integrata: valutazione dei rischi per la collettività, organizzazione logistica del territorio e misure di tutela per gli operatori impiegati.

Nella realtà urbana, il modello integrato si traduce in un sistema dinamico in cui prevenzione, controllo e tutela si sviluppano simultaneamente: la sicurezza non è più solo "reazione" al reato, ma gestione complessiva del territorio, con attenzione costante sia ai cittadini sia agli operatori.

I principali ostacoli all'applicazione del modello di sicurezza integrata nella realtà urbana possono essere ricondotti a **fattori organizzativi, culturali e operativi**, che incidono sulla capacità di rendere effettiva la cooperazione tra le diverse componenti del sistema.

Ostacoli all'applicazione del modello integrato

- **Frammentazione istituzionale**

La presenza di più enti e livelli di governo (statale, regionale, locale) può generare sovrapposizioni di competenze, conflitti decisionali e difficoltà di coordinamento. In assenza di una chiara regia unitaria, il modello integrato rischia di rimanere solo teorico.

- **Differenze culturali e operative tra corpi**

Le diverse forze di polizia e gli attori coinvolti (es. servizi sociali, amministrazioni) possono avere approcci, linguaggi e priorità differenti. Questo può ostacolare la condivisione di obiettivi comuni e la costruzione di procedure realmente integrate.

- **Carenza di risorse**

Limitazioni di personale, mezzi e finanziamenti incidono direttamente sulla capacità di attuare interventi coordinati e continuativi. In particolare, la sicurezza integrata richiede investimenti anche in prevenzione e formazione, spesso difficili da sostenere nel lungo periodo.

- **Scarsa condivisione delle informazioni**

La mancanza di sistemi informativi interoperabili e la difficoltà nello scambio di dati tra enti possono ridurre l'efficacia degli interventi, impedendo una lettura completa dei fenomeni e una risposta tempestiva.

- **Approccio prevalentemente emergenziale**

In molti contesti urbani si tende a intervenire solo in risposta a situazioni critiche, trascurando la dimensione preventiva e programmatica che è invece fondamentale nel modello integrato.

- **Resistenza al cambiamento organizzativo**

L'adozione di modelli integrati richiede modifiche nelle prassi operative e nelle modalità di lavoro. Tali cambiamenti possono incontrare resistenze interne, legate a consuetudini consolidate o timore di perdita di autonomia.

- **Coinvolgimento limitato della comunità**

La sicurezza integrata presuppone anche la partecipazione attiva dei cittadini. Quando manca fiducia nelle istituzioni o strumenti di coinvolgimento efficaci, si riduce la capacità di prevenire fenomeni di degrado e insicurezza.

- **Tutela insufficiente dell'operatore**

Se non adeguatamente supportati da formazione, dispositivi e protocolli chiari, gli operatori possono trovarsi esposti a rischi elevati, compromettendo sia la loro sicurezza sia l'efficacia dell'azione complessiva.

Gli ostacoli principali derivano quindi non solo da limiti strutturali, ma soprattutto dalla difficoltà di trasformare un approccio teorico in pratica quotidiana condivisa. Il superamento di tali criticità richiede coordinamento stabile, investimenti mirati e una cultura della sicurezza realmente orientata all'integrazione tra tutte le componenti coinvolte.

Il ruolo delle polizie locali

Le polizie locali, ai sensi della Legge n. 65/1986, concorrono alla tutela della sicurezza e della legalità sul territorio, svolgendo funzioni che si collocano pienamente nel sistema delle “**tre S**”: tutela collettiva, governance territoriale e sicurezza dell’operatore. In questa prospettiva, esse rappresentano un presidio istituzionale di prossimità, capace di coniugare controllo del territorio, prevenzione e relazione diretta con la comunità locale.

Negli ultimi anni, il loro ruolo si è progressivamente ampliato, anche alla luce delle politiche di sicurezza urbana e dei cosiddetti “**decreti sicurezza**”, che hanno rafforzato il contributo dei comuni nella gestione della sicurezza integrata. Le polizie locali sono quindi sempre più coinvolte in attività che vanno oltre la tradizionale vigilanza amministrativa, includendo:

- interventi di prevenzione situazionale;
- partecipazione a dispositivi interforze;
- gestione di fenomeni di degrado urbano e marginalità;
- attività di prossimità e mediazione sociale. In tal senso, esse incarnano uno degli snodi principali della **governance territoriale**, contribuendo a tradurre le strategie di sicurezza in azioni concrete sul territorio.

Il quadro normativo è oggi in evoluzione, anche per effetto del dibattito sulla riforma dell’ordinamento della polizia locale (c.d. riforma Piantedosi), che mira a:

- **rafforzare il ruolo delle polizie locali**, riconoscendone pienamente la funzione nell’ambito del sistema integrato di sicurezza e valorizzandone la capacità operativa e di prossimità;
- **chiarire le competenze**, superando ambiguità e sovrapposizioni con le altre forze di polizia, anche al fine di ridurre la frammentazione istituzionale;
- **uniformare formazione e organizzazione**, promuovendo standard comuni, indispensabili per costruire una cultura della sicurezza condivisa e migliorare l’efficacia dell’azione interistituzionale.

La giurisprudenza ha inoltre riconosciuto:

- **il ruolo della polizia locale nel sistema integrato di sicurezza (Cons. Stato, n. 895/2018)**, evidenziando come essa sia parte attiva nella realizzazione di un modello multilivello e cooperativo;
- **la piena titolarità delle funzioni di polizia giudiziaria (Cass. pen., n. 16764/2018)**, rafforzandone la legittimazione operativa e il contributo diretto alla tutela della legalità.

Le polizie locali svolgono quindi una funzione fondamentale di **presidio del territorio e di raccordo tra istituzioni**, agendo come interfaccia tra cittadini, amministrazioni locali e sistema nazionale della sicurezza. In questa posizione, esse favoriscono:

- l’integrazione tra prevenzione e controllo;
- la circolazione delle informazioni;
- il coordinamento operativo nei contesti urbani;
- la costruzione di fiducia con la comunità.

In coerenza con il modello di sicurezza integrata, il loro ruolo risulta quindi strategico non solo per la gestione immediata delle criticità, ma anche per lo sviluppo di politiche di sicurezza sostenibili, partecipate e orientate al lungo periodo.

Integrazione del ruolo delle polizie locali nel modello POP

Il **Problem-Oriented Policing (POP)** rappresenta un modello particolarmente coerente con la funzione delle polizie locali, in quanto valorizza la conoscenza del territorio, la prossimità ai cittadini e la capacità di intervento mirato sulle criticità urbane.

Le polizie locali si integrano nel modello POP attraverso:

- **Analisi qualificata dei problemi (Scanning e Analysis)**

Grazie alla presenza capillare sul territorio, le polizie locali sono in grado di individuare precocemente fenomeni emergenti (degrado urbano, microcriminalità, conflitti sociali).

La loro conoscenza diretta del contesto urbano consente una lettura più approfondita delle cause, in linea con l'approccio analitico del POP.

- **Costruzione di risposte integrate (Response)**

Le soluzioni individuate non si limitano all'intervento repressivo, ma coinvolgono:

- enti locali (urbanistica, servizi sociali);
- altri corpi di polizia;
- comunità e associazioni.

In questo senso, le polizie locali svolgono un ruolo di **snodo della sicurezza integrata**, traducendo l'analisi in azioni concrete e coordinate.

- **Valutazione degli interventi (Assessment)**

La vicinanza al territorio consente una verifica continua dell'efficacia delle misure adottate, adattando le strategie in base ai risultati. Questo rafforza il carattere dinamico e non emergenziale del modello.

- **Connessione con la sicurezza urbana**

Il POP si integra perfettamente con le politiche comunali di sicurezza urbana, dove le polizie locali operano come attuatori principali delle strategie definite a livello di governance territoriale.

- **Riduzione della frammentazione istituzionale**

Attraverso il metodo operativo strutturato, il POP favorisce coordinamento, chiarezza degli obiettivi e condivisione delle responsabilità tra i diversi attori.

Valorizzazione della formazione delle polizie locali

La formazione rappresenta l'elemento chiave per rendere effettivo sia il modello POP sia, più in generale, la sicurezza integrata e la cultura comune della sicurezza.

La valorizzazione della formazione può svilupparsi attraverso:

- **Formazione multidisciplinare**

Gli operatori devono acquisire competenze che vanno oltre l'ambito giuridico-operativo, includendo:

- criminologia e analisi dei fenomeni;
- sociologia urbana;
- mediazione dei conflitti;
- tecniche di comunicazione.

Questo è essenziale per operare secondo logiche POP e di prevenzione.

- **Formazione congiunta interistituzionale**

Percorsi formativi condivisi con altre forze di polizia, amministratori e servizi sociali favoriscono:

- linguaggio comune;
- comprensione reciproca;
- capacità di lavoro integrato.

Si tratta di un passaggio fondamentale per superare la frammentazione.

- **Addestramento operativo orientato alla sicurezza dell'operatore**

La formazione deve includere:

- gestione del rischio operativo;
- tecniche di autoprotezione;
- uso corretto degli strumenti.

In questo modo si rafforza la componente della **sicurezza sul lavoro** all'interno del modello delle **tre "S"**.

- **Formazione continua e aggiornamento**

Il contesto urbano è in evoluzione (nuove forme di devianza, uso delle tecnologie, cambiamenti sociali).

È quindi necessario prevedere aggiornamenti costanti, evitando una formazione statica.

- **Sviluppo di competenze analitiche (data-driven policing)**

Per applicare efficacemente il POP, è importante formare gli operatori:

- all'uso dei dati;
- alla lettura statistica dei fenomeni;
- alla valutazione delle politiche pubbliche.

- **Valorizzazione delle buone pratiche**

La condivisione di esperienze operative di successo consente di diffondere modelli efficaci e rafforzare una cultura professionale orientata alla soluzione dei problemi.

- **Standardizzazione e uniformità formativa**

In linea con i processi di riforma, è fondamentale definire standard comuni a livello nazionale, per garantire qualità e omogeneità nell'azione delle polizie locali.

L'integrazione delle polizie locali nel modello POP e la valorizzazione della formazione convergono in un punto centrale:

la trasformazione dell'operatore da semplice esecutore di compiti a **attore consapevole, analitico e integrato nel sistema sicurezza**.

In questa prospettiva, le polizie locali diventano protagoniste di una sicurezza:

- **territoriale**, perché radicata nel contesto urbano;
- **integrata**, perché costruita in rete con altri attori;
- **preventiva**, perché orientata alla soluzione dei problemi;
- **professionale**, perché fondata su formazione continua e condivisa.

Uso improprio del personale e rischi organizzativi

Un aspetto critico riguarda l'utilizzo del personale di polizia locale in mansioni non coerenti con le funzioni istituzionali.

In molti enti, gli operatori vengono impiegati in attività tecniche o amministrative, talvolta assimilabili a quelle di operai o tecnici.

Questa prassi:

- **denota una scarsa conoscenza del ruolo della polizia locale;**
- **espone l'ente a responsabilità;**

- **incide sulla sicurezza degli operatori.**

Dal punto di vista del D.Lgs. 81/2008, infatti:

- i rischi devono essere valutati in relazione alle mansioni svolte;
- l'impiego in attività diverse può determinare rischi non considerati.

Sul piano operativo, ciò comporta:

- riduzione del presidio del territorio;
- minore efficacia nelle attività di controllo;
- indebolimento del sistema di sicurezza integrata.

In questo contesto, la riforma Piantedosi potrebbe rappresentare un passaggio fondamentale per:

- riaffermare la tipicità delle funzioni;
- evitare utilizzi impropri del personale;

migliorare la tutela della sicurezza sul lavoro

La formazione come leva strategica

La formazione rappresenta un elemento centrale per garantire l'integrazione tra le **tre "S"**.

Non si tratta solo di trasmettere solo conoscenze normative, ma di sviluppare competenze operative e capacità di gestione del rischio.

Un sistema formativo efficace deve includere:

- **diritto della sicurezza;**
- **tecniche operative;**
- **sicurezza sul lavoro;**
- **coordinamento interistituzionale.**

L'adeguatezza della formazione è stata più volte valorizzata anche dalla giurisprudenza (**Cass. pen., Sez. IV, n. 2157/2017**).

Conclusioni

La sicurezza, oggi, deve essere letta come un sistema integrato, nel quale pubblica sicurezza, sicurezza pubblica e sicurezza sul lavoro costituiscono elementi interdipendenti.

Solo un approccio coordinato consente di garantire:

- **efficacia dell'azione di polizia;**
- **tutela dei diritti;**
- **protezione degli operatori.**

In tale prospettiva, le polizie locali assumono un ruolo sempre più centrale, destinato a rafforzarsi anche alla luce delle future riforme del settore.