



Prefetto, enti locali e giovani: patti di sicurezza urbana e protocolli di prevenzione della devianza

di Giuseppe Trovato*

12 agosto 2026

Abstract: Il contributo analizza il ruolo del Prefetto nella prevenzione della devianza giovanile attraverso i patti per la sicurezza urbana e i protocolli territoriali. L'indagine ricostruisce l'inquadramento costituzionale-amministrativo dell'istituto prefettizio, le funzioni del Prefetto quale Autorità provinciale di pubblica sicurezza, il rapporto con gli enti locali e l'impiego di strumenti cooperativi di coordinamento. Specifica attenzione è dedicata al caso di Catania e ai più recenti sviluppi normativi del 2026, che confermano la centralità della funzione prefettizia di raccordo e introducono, in ambiti tipizzati, ulteriori attribuzioni amministrative.

The article examines the role of the Prefect in preventing youth deviance through urban security pacts and territorial protocols. It reconstructs the constitutional and administrative framework of the prefectural institution, the Prefect's functions as provincial public security authority, cooperation with local authorities, and the use of collaborative coordination instruments. Particular attention is devoted to the Catania case and to the most recent legislative developments of 2026, which confirm the central role of prefectural coordination and introduce additional administrative powers in specifically defined areas.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Inquadramento storico costituzionale-amministrativo del Prefetto e dell'“istituto prefettizio”. – 2.1. Prefettura-UTG: funzioni e raccordo con amministrazioni periferiche. – 2.2. Poteri tipici: impulso, coordinamento, vigilanza, proposta; atti e provvedimenti. – 3. Prefetto come Autorità provinciale di pubblica sicurezza: poteri e strumenti. – 3.1. Rapporto con Questore e Forze di polizia: unità di indirizzo e coordinamento, disponibilità della forza pubblica. – 3.2. Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP). – 4. Sicurezza integrata e sicurezza urbana: la cornice Prefetto-Enti locali. – 4.1. Patti per l'attuazione della sicurezza urbana: quadro normativo e finalità. – 5. Devianza giovanile: i protocolli territoriali del Prefetto come poteri di coordinamento. – 5.1. I protocolli stipulati dalla Prefettura: il Caso Catania. – 6. La devianza giovanile nelle città italiane: criticità, dinamiche e strumenti di intervento coordinato. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

La crescente attenzione alla devianza giovanile costituisce uno dei tratti più evidenti delle politiche pubbliche in materia di sicurezza¹. In un contesto segnato da trasformazioni profonde e nuove forme di disagio minorile², la devianza non può più essere letta

* Borsista di ricerca presso l'Università degli Studi di Catania.

¹ S. FALLOCCO, N. FERRIGNI, *Oltre la devianza. La violenza giovanile tra normalizzazione e banalizzazione*, in *Società e diritti*, X, 2025, n. 19, p. 29. Il contributo colloca la violenza giovanile nel quadro della normalizzazione sociale dei comportamenti aggressivi, profilo utile per distinguere il mero dato penalistico dalla dimensione preventiva.

² *Ivi*, p. 30.



esclusivamente come questione penalistica³. Essa si presenta come problema complesso di governo del territorio⁴, che interpella una pluralità di attori istituzionali e livelli di competenza⁵. Tuttavia, nell'evoluzione delle politiche pubbliche nazionali, la devianza giovanile è stata sempre più frequentemente ricondotta a un "problema di sicurezza", inteso come questione che incide sull'ordine pubblico, sulla vivibilità degli spazi urbani e sulla percezione collettiva di rischio e insicurezza.

Questa trasformazione concettuale comporta uno spostamento della cornice interpretativa⁶: da una prospettiva centrata su scuola⁷, servizi sociali⁸, famiglie e comunità educanti⁹, a una prospettiva in cui entrano in gioco anche attori istituzionali "securitari"¹⁰, quali Autorità provinciali di pubblica sicurezza, Forze di polizia, Prefetture e coordinamento interistituzionale territoriale. In tale contesto, la distinzione tra ordine e sicurezza pubblica e sicurezza urbana diviene centrale. Considerato che la devianza giovanile si manifesta spesso attraverso forme "ibride", essa richiede interventi di prevenzione, monitoraggio, cooperazione e costruzione di reti¹¹. La sua natura multiforme impone di leggere la devianza giovanile come un problema di governance, in cui convergono competenze e responsabilità diverse¹²: Stato, enti locali, istituzioni educative, servizi sanitari e sociosanitari, magistratura minorile ed enti del terzo settore. È qui che si inserisce il ruolo del Prefetto¹³, quale rappresentante unitario dello Stato sul territorio provinciale e figura di raccordo tra amministrazioni statali ed enti territoriali¹⁴.

³ V. ANTONELLI, *La collaborazione tra Stato ed enti territoriali in materia di sicurezza locale: i patti per la sicurezza*, in Astrid, 2009, p. 8. Si veda anche ivi, pp. 10-11, ove l'A. ricostruisce il passaggio dai patti d'area ai protocolli territoriali e la funzione di "cabina di regia" prefettizia.

⁴ S. FALLOCCO, N. FERRIGNI, *Op.cit.*, p. 31.

⁵ T.F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel d.l. n. 14/2017*, in Istituzioni del Federalismo, 2017, n. 1, p. 8. Il riferimento è alla lettura della sicurezza urbana come campo di coordinamento tra amministrazioni e non come competenza amministrativa isolata.

⁶ M.T. SEMPREVIVA, G. TROMBETTA, *Sicurezza urbana e sicurezza integrata. Luci e ombre di due recenti categorie*, in federalismi.it, 2022, n. 16, p. 253. Gli AA. evidenziano il passaggio dalla sicurezza pubblica in senso stretto alla costruzione multilivello della sicurezza integrata.

⁷ S. FALLOCCO, N. FERRIGNI, *Op.cit.*, p. 30.

⁸ *Ivi*, p. 32.

⁹ Corte cost., sent. n. 290 del 2001; Corte cost., sent. n. 285 del 2019. Le pronunce sono richiamate per la distinzione tra sicurezza pubblica, attribuita alla competenza statale, e interventi sociali, educativi e territoriali, riconducibili a funzioni amministrative e legislative ulteriori.

¹⁰ Sul piano normativo, v. d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 11.

¹¹ C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in Diritto Penale Contemporaneo - Rivista trimestrale, 2017, n. 4, p. 232. Il contributo è rilevante perché individua nella sicurezza urbana una categoria a forte contenuto interdisciplinare.

¹² Corte cost., sent. n. 285 del 2019, in tema di delimitazione della sicurezza pubblica rispetto a politiche sociali, tutela della salute e servizi territoriali.

¹³ L. MURGOLO, *L'autorità di pubblica sicurezza, ieri ed oggi*, in P.A. Persona e Amministrazione, 2024, n. 1, p. 873.

¹⁴ G. GRÜNER, *Il Prefetto e l'organizzazione amministrativa periferica dello Stato*, in Giustizia amministrativa, 2015, p. 2.



L'ipotesi di fondo della presente analisi risiede nel fatto che i poteri prefettizi, in materia di devianza giovanile, si esprimano mediante funzioni di coordinamento, impulso e regia istituzionale.

Il Prefetto non è un'autorità "specialistica" in materia minorile e non dispone di un generale potere sanzionatorio nei confronti del minore. È organo periferico dello Stato e rappresentante unitario del Governo sul territorio; la sua rilevanza nella prevenzione della devianza giovanile deriva principalmente dalle funzioni di coordinamento, impulso e raccordo. L'ordinamento può tuttavia attribuirgli specifici poteri provvedimentali e sanzionatori in fattispecie tipizzate, come confermato dalle disposizioni del 2026 in materia di armi e strumenti atti ad offendere¹⁵.

L'analisi non mira a sostenere che il Prefetto "governi" in senso pieno la materia della devianza giovanile. In primo luogo, l'indagine muoverà dalle principali fonti normative che definiscono la posizione del Prefetto¹⁶. Il secondo livello metodologico riguarda la prassi amministrativa. Il terzo livello consiste in un breve caso di studio documentale, basato su un protocollo territoriale coordinato dalla Prefettura di Catania.

2. Inquadramento storico costituzionale-amministrativo del Prefetto e dell'"istituto prefettizio"

La figura del Prefetto occupa¹⁷, nell'architettura amministrativa italiana¹⁸, una posizione peculiare e per certi versi "ibrida", poiché combina una dimensione storicamente connotata quale proiezione periferica del potere centrale con una funzione contemporanea di integrazione e coordinamento territoriale.

Storicamente¹⁹, la Prefettura può essere definita come forma istituzionale terminale rispetto alle varie forme che le Autorità preposte alla tutela della pubblica sicurezza hanno assunto nella storia repubblicana²⁰. Durante il Regno d'Italia²¹, la compagine parlamentare aveva ritenuto di sopprimere la figura del Governatore di Provincia conferendo al Prefetto il ruolo di autorità con i maggiori poteri esercitabili a livello decentrato²². Nel regime fascista²³, la figura del Prefetto fu ricondotta entro

¹⁵ d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, conv. con modif. dalla l. 24 aprile 2026, n. 54, art. 1.

¹⁶ Per il quadro normativo di riferimento, v. d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 11; l. 1 aprile 1981, n. 121, art. 13; d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, art. 2. Le tre fonti individuano, rispettivamente, Prefettura-UTG, autorità provinciale di pubblica sicurezza e raccordo tra amministrazioni periferiche.

¹⁷ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 870; G. GRÜNER, *Op.cit.*, p. 2.

¹⁸ C. PADULA, *I rapporti fra amministrazione statale periferica e Regioni, all'epoca del principio di sussidiarietà "forte"*, in *Diritto e società*, 2007, n. 1, p. 64.

¹⁹ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 870.

²⁰ G. GRÜNER, *Op.cit.*, p. 1.

²¹ art. 3, allegato A, l. 20 marzo 1865, n. 2248.

²² G. GRÜNER, *Op.cit.*, p. 5.

²³ *Ibidem*.



l'organizzazione autoritaria dello Stato²⁴. Dopo l'avvento della Costituzione²⁵, il ruolo del Prefetto mira a garantire un raccordo tra livelli governativi e territoriali²⁶.

Il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e la l. n. 121 del 1981 individuano nel Ministro dell'Interno l'autorità preposta alla tutela della pubblica sicurezza²⁷. Il Prefetto concorre a garantire l'unitarietà dell'azione statale nella provincia quale rappresentante del Governo. La funzione prefettizia presenta, pertanto, una dimensione verticale, nel rapporto con il Governo e l'amministrazione statale, e una dimensione orizzontale, nel raccordo con le autonomie territoriali e gli altri soggetti istituzionali.

La letteratura amministrativistica ha sottolineato come il Prefetto costituisca una figura di "cerniera" tra apparato statale e comunità locali. Inoltre, la storia dell'istituto prefettizio consente di comprendere come esso non sia un elemento "necessario" e immutabile di ogni forma di Stato, ma un prodotto di scelte politico-istituzionali²⁸. Un'ulteriore conferma della natura non "monolitica" del modello prefettizio si rinviene nelle autonomie speciali e, in particolare, in Valle d'Aosta. In tale Regione non opera una Prefettura-UTG quale articolazione territoriale del Ministero dell'interno: in forza dell'art. 4 del d.lg. luog. 7 settembre 1945, n. 545, le attribuzioni che le leggi conferiscono al Prefetto sono esercitate dal Presidente della Regione, che si avvale del personale e delle strutture regionali; il successivo art. 8 gli attribuisce il mantenimento dell'ordine pubblico, secondo le direttive del Governo. La peculiarità valdostana risiede, pertanto, nella concentrazione, in capo a un organo elettivo regionale, di funzioni proprie del vertice politico dell'autonomia e di attribuzioni prefettizie statali, ferma la responsabilità verso il Governo per l'esercizio dei poteri riservati allo Stato²⁹. Tale esperienza dimostra che la funzione prefettizia può essere organizzata secondo logiche differenti rispetto al modello ordinario, senza che venga meno l'esigenza di raccordo tra Stato e territorio.

2.1. Prefettura-UTG: funzioni e raccordo con amministrazioni periferiche

Nel sistema amministrativo contemporaneo, il Prefetto opera attraverso la struttura della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo, configurata come presidio unitario dello Stato sul territorio e come luogo di raccordo tra le diverse amministrazioni periferiche, teso a garantire "la leale collaborazione" tra gli uffici periferici dello Stato con gli enti

²⁴ Ivi, p. 7.

²⁵ Corte cost., sent. n. 303 del 2003; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2003, p. 1.

²⁶ C. PADULA, *Op.cit.*, p. 64.

²⁷ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 872.

²⁸ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 873.

²⁹ Sul modello valdostano, v. d.lg. luog. 7 settembre 1945, n. 545, artt. 4 e 8; R. LOUVIN (a cura di), *Studio sulla funzione prefettizia del Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino, 2022; R. LOUVIN, *Un'asimmetria istituzionale storicamente consolidata: le funzioni prefettizie del Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, in Dirittifondamentali.it, 2023.



locali³⁰. Tale configurazione risponde all'esigenza di superare la frammentazione degli uffici statali sul territorio e di garantire una maggiore coerenza dell'azione amministrativa, specie in ambiti in cui è richiesta una forte integrazione di competenze. In questa prospettiva, assume rilievo il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300³¹, che disciplina la Prefettura quale articolazione periferica del Governo sul territorio provinciale e organicamente dipendente dal Ministero dell'Interno attribuendogli, al contempo, il compito di coordinare le funzioni statali a livello provinciale³². Inoltre, ai sensi della l. 5 giugno 2003, n. 131³³, la figura del Prefetto assume particolare rilievo nello svolgimento di funzioni di rappresentanza dello Stato nel territorio regionale. L'art. 11 del decreto costituisce una fonte di riferimento essenziale, poiché individua la Prefettura come "ufficio territoriale del Governo", attribuendole una funzione unitaria e trasversale, distinta rispetto alla sola dimensione securitaria.

In attuazione e completamento della riforma, il d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180³⁴ ha disciplinato in modo più puntuale l'organizzazione e il funzionamento delle Prefetture-UTG, rafforzandone la vocazione di coordinamento e raccordo amministrativo³⁵. Sul punto, la citata normativa attuerebbe il principio generale desumibile dall'art. 118 Cost., contribuendo a raggiungere l'obiettivo di avvicinare al cittadino la gestione della cosa pubblica al fine di rafforzare il rapporto con le istituzioni statali, le parti sociali e le organizzazioni di categoria comunque denominate al fine di analizzare e risolvere situazioni di conflitto.

Questa dimensione organizzativa è fondamentale per comprendere la rilevanza del Prefetto nelle politiche di prevenzione della devianza giovanile³⁶: tali politiche, infatti, richiedono spesso l'interazione tra più apparati pubblici e la Prefettura può costituire la sede istituzionale più idonea per assicurare continuità, convergenza di obiettivi e coerenza operativa³⁷. La Prefettura rappresenta uno spazio amministrativo nel quale possono essere promosse forme di cooperazione, protocolli e reti, con una specifica emersione di tale ruolo nei contesti in cui la devianza giovanile viene affrontata non solo come questione repressiva, ma come fenomeno che richiede prevenzione, monitoraggio e azioni

³⁰ d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 11; d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, art. 2. La Prefettura-UTG va letta come sede di raccordo amministrativo generale, non solo come struttura di pubblica sicurezza.

³¹ d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 11, co. 1-2.

³² l. 5 giugno 2003, n. 131, art. 10.

³³ l. 5 giugno 2003, n. 131, art. 10, sul rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie.

³⁴ d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, art. 2 e allegato 1, tabella A.

³⁵ d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, art. 2.

³⁶ d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 11, co. 2-4. Il riferimento consente di fondare normativamente la funzione prefettizia di coordinamento interamministrativo.

³⁷ T.F. GIUPPONI, *Op.cit.*, p. 9; M.T. SEMPREVIVA, G. TROMBETTA, *Op.cit.*, p. 256. Sul piano normativo, v. d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 11, co. 2-4.



integrate³⁸. Parte della dottrina evidenzia come la Prefettura sia diventata lo snodo della "mediazione dei conflitti"³⁹. In ambito di devianza giovanile, questa funzione si traduce nel comporre le tensioni tra le esigenze di controllo del territorio e le istanze di inclusione sociale provenienti dagli enti locali.

È significativo osservare come, nella prassi, la Prefettura sia spesso il luogo in cui si formalizzano accordi e protocolli interistituzionali, attraverso i quali l'azione pubblica viene organizzata in forma di progetto e in una logica di rete. La capacità della Prefettura di "tenere insieme" soggetti differenti deriva non soltanto da una posizione di autorità, ma anche da una funzione di mediazione istituzionale e di neutralità amministrativa, che consente al Prefetto di porsi come garante dell'interesse pubblico unitario, evitando potenziali sovrapposizioni di poteri e conflitti di competenza.

2.2. Poteri tipici: impulso, coordinamento, vigilanza, proposta; atti e provvedimenti

L'istituto prefettizio è caratterizzato da un insieme di poteri che possono essere descritti, in chiave sistematica, come poteri di impulso, coordinamento⁴⁰, vigilanza e proposta, cui si affiancano, in taluni casi, poteri provvedimentali più incisivi.

Il Prefetto esercita una funzione di impulso nei confronti delle amministrazioni periferiche e degli enti territoriali, stimolando l'adozione di misure, la predisposizione di iniziative, la convocazione di tavoli tecnici o istituzionali⁴¹. Tale funzione si rivela determinante nella gestione di fenomeni complessi, perché consente di trasformare una pluralità di interventi potenziali in un programma di azione coordinato. In materia di devianza giovanile, il potere di impulso può manifestarsi nella promozione di protocolli territoriali con le scuole, nella richiesta di relazioni e monitoraggi su aree a rischio, nella sollecitazione di interventi congiunti di prevenzione.

A ciò si aggiunge il coordinamento⁴², che è la dimensione forse più tipica della funzione prefettizia⁴³. Tale attività si esprime sia in ambito amministrativo generale⁴⁴, sia nel settore della sicurezza pubblica⁴⁵, dove il Prefetto svolge un ruolo di regia rispetto agli attori istituzionali coinvolti⁴⁶. La dottrina ha evidenziato come il coordinamento prefettizio non equivalga alla sostituzione o all'assorbimento delle competenze altrui, ma

³⁸ V. DE SANTIS, *Il nodo dell'amministrazione periferica dello Stato. I principi costituzionali, le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e le prospettive del riordino*, in Rivista AIC, 2014, n. 4, p. 21, ove si sottolineano le funzioni di mediazione e riequilibrio dell'amministrazione periferica.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 11, co. 2-4.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 11, co. 2-4; T.F. GIUPPONI, *Op.cit.*, p. 8. La funzione di coordinamento non assorbe le competenze degli altri enti, ma le ordina in una sequenza amministrativa coerente.

⁴³ d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, art. 2.

⁴⁴ G. GRÜNER, *Op.cit.*, p. 2.

⁴⁵ d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 11, co. 2-4; V. DE SANTIS, *Op.cit.*, p. 11. Si tratta del raccordo amministrativo periferico, distinto dal coordinamento tecnico-operativo dei servizi di polizia.

⁴⁶ T.F. GIUPPONI, *Op.cit.*, p. 9.



si configuri come attività volta ad assicurare coerenza e convergenza di azione tra soggetti che restano titolari delle proprie attribuzioni⁴⁷. Nel contrasto alla devianza giovanile, il coordinamento assume una dimensione particolarmente delicata, poiché coinvolge soggetti con finalità e linguaggi differenti. La capacità del Prefetto di costruire un “campo comune” di azione diviene, quindi, una risorsa istituzionale essenziale.

La vigilanza prefettizia si esercita tradizionalmente sul rispetto della legalità amministrativa e sull'ordinato svolgimento di funzioni pubbliche⁴⁸. Anche quando non assume la forma di un controllo gerarchico in senso stretto, essa si traduce in una funzione di garanzia del corretto funzionamento dell'azione pubblica sul territorio. In materia di sicurezza e devianza, la vigilanza si manifesta anche come attenzione al mantenimento dell'ordine pubblico, alla prevenzione di situazioni di rischio e alla gestione coordinata di eventi critici.

Infine, il Prefetto esercita poteri di proposta nei confronti delle autorità centrali. In tal senso, il Prefetto segnala criticità territoriali, propone interventi e richiede risorse o misure specifiche. Tale funzione appare particolarmente rilevante in un sistema amministrativo in cui molte politiche pubbliche vengono definite a livello nazionale, ma richiedono adattamento e attuazione territoriale.

3. Prefetto come Autorità provinciale di pubblica sicurezza: poteri e strumenti

Un tratto ricorrente nella ricostruzione dell'istituto prefettizio è la sua storica impronta di “discrezione” istituzionale⁴⁹. La figura del Prefetto è tradizionalmente connotata da una presenza meno visibile rispetto ad altri attori pubblici⁵⁰, ma ciò non significa marginalità⁵¹: al contrario⁵², la discrezione spesso corrisponde a una funzione di equilibrio⁵³, mediazione e gestione silenziosa delle tensioni territoriali. In tale contesto, il Prefetto tende a diventare un attore di “governo amministrativo” del territorio.

La funzione del Prefetto come Autorità provinciale di pubblica sicurezza costituisce uno dei pilastri del suo ruolo istituzionale⁵⁴. La disciplina di riferimento è quella delineata dalla l. 1 aprile 1981, n. 121⁵⁵, che ha ridefinito in modo organico il ruolo delle autorità

⁴⁷ T.F. GIUPPONI, *Op.cit.*, pp. 8-9; V. DE SANTIS, *Op.cit.*, pp. 11 e 21; G. GRÜNER, *Op.cit.*, p. 2.

⁴⁸ d.lgs. 19 maggio 2000, n. 139, art. 10. La disposizione va letta insieme alla disciplina generale della carriera prefettizia e al ruolo del Prefetto quale garante dell'unità dell'azione statale sul territorio.

⁴⁹ G. GRÜNER, *Op.cit.*, p. 1.

⁵⁰ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 873.

⁵¹ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 867.

⁵² I. FORGIONE, *La sicurezza pubblica dopo la riforma del Titolo V tra sicurezza urbana e sicurezza integrata*, in *Diritti regionali*, 2022, n. 1, p. 319. L'A. ricostruisce il rapporto tra sicurezza pubblica statale, sicurezza urbana e strumenti collaborativi.

⁵³ G. GRÜNER, *Op.cit.*, p. 2.

⁵⁴ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 873.

⁵⁵ M. BOCCHINI, *Convivenza civile e ordine pubblico*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2020, n. 1, p. 5; Corte cost., sentt. nn. 77 del 1987, 115 del 1995 e 290 del 2001. Per l'inquadramento classico della nozione v. anche G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 1080.



provinciali⁵⁶. In particolare, l'art. 13 della l. n. 121/1981⁵⁷ individua il Prefetto come autorità provinciale di pubblica sicurezza, attribuendogli funzioni di direzione e coordinamento dell'attività di ordine e sicurezza pubblica⁵⁸. L'architettura della l. n. 121/1981 distingue nettamente la direzione politica della sicurezza affidata al Prefetto dalla gestione tecnico-operativa, di competenza del Questore.

In questa prospettiva⁵⁹, la funzione prefettizia non coincide con la gestione tecnica e operativa dei servizi di polizia⁶⁰, bensì con una responsabilità di indirizzo generale⁶¹, volta a garantire l'unitarietà delle strategie di sicurezza e l'integrazione tra i diversi apparati che operano sul territorio.

Nel campo della devianza giovanile, questo assetto assume particolare rilevanza, dal momento che molti fenomeni riconducibili ai comportamenti devianti dei minori o dei giovani adulti non si presentano immediatamente come "reati gravi", ma come situazioni di rischio e disordine urbano, in grado tuttavia di degenerare in forme più strutturate di criminalità o in episodi di violenza collettiva. Da qui emerge una prima considerazione di fondo⁶²: la devianza giovanile entra nel perimetro dell'ordine e sicurezza pubblica non solo quando integra fattispecie penali, ma anche quando produce condizioni di allarme sociale o di destabilizzazione territoriale. Il Prefetto è chiamato a presidiare questa "zona grigia" prevalentemente tramite strumenti di prevenzione, coordinamento e raccordo.

3.1. Rapporto con Questore e Forze di polizia: unità di indirizzo e coordinamento, disponibilità della forza pubblica

Uno degli aspetti più significativi della funzione del Prefetto in materia di sicurezza riguarda il rapporto con il Questore e, più in generale, con le Forze di polizia operanti sul territorio provinciale. Tale rapporto costituisce un nodo essenziale per comprendere la natura del potere prefettizio⁶³: un potere che non è eminentemente "esecutivo" in senso operativo, ma che si esprime come unità di indirizzo e come capacità di raccordo. La riforma del 1981 ha strutturato un sistema nel quale convivono, a livello provinciale, due figure apicali: il Prefetto, Autorità provinciale di pubblica sicurezza, titolare di responsabilità generale e di coordinamento; il Questore, autorità locale di pubblica

⁵⁶ G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in Enciclopedia del diritto, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 1080.

⁵⁷ l. 1 aprile 1981, n. 121, art. 13.

⁵⁸ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 873.

⁵⁹ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 874.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 874; Corte cost., sent. n. 290 del 2001. Il limite è dato dalla distinzione tra indirizzo politico-amministrativo della sicurezza e gestione tecnico-operativa.

⁶² I. FORGIONE, *Op.cit.*, p. 319; Corte cost., sent. n. 196 del 2009. La giurisprudenza costituzionale è richiamata per evitare una sovrapposizione tra sicurezza pubblica e regolazione urbana del disagio sociale.

⁶³ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 874.



sicurezza nel capoluogo di provincia, responsabile sul piano tecnico-operativo dell'organizzazione e dell'esecuzione dei servizi di polizia.

Con riferimento alla funzione preventiva⁶⁴, viene in rilievo la polizia di sicurezza⁶⁵; sul versante repressivo opera, invece, la polizia giudiziaria⁶⁶. Il Questore⁶⁷, quale autorità locale di pubblica sicurezza nel capoluogo di provincia e organo dirigenziale della Polizia di Stato preposto alla questura⁶⁸, dirige sul piano tecnico-operativo i servizi di propria competenza⁶⁹. Il rapporto con il Prefetto va quindi ricostruito distinguendo la responsabilità generale e l'unità di indirizzo, proprie dell'Autorità provinciale di pubblica sicurezza, dalla direzione tecnico-operativa dei servizi affidata al Questore. Ne consegue che la funzione preventiva di pubblica sicurezza si articola su piani distinti ma coordinati. In tale contesto, l'attività del Prefetto si traduce in un potere di indirizzo e coordinamento, attuato mediante atti rivolti ai soggetti preposti alla garanzia dell'ordine e della sicurezza pubblica in ambito provinciale⁷⁰. Tale funzione trova una delle sue principali sedi nel Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Sul piano tecnico-operativo, resta invece centrale il ruolo del Questore nell'organizzazione dei servizi di ordine pubblico e nell'impiego delle Forze di polizia secondo gli indirizzi definiti nell'ambito del sistema provinciale di sicurezza.

Come accennato, l'ordinamento assegna al Prefetto e al Questore ruoli distinti nell'assetto territoriale della pubblica sicurezza: al Prefetto spettano la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia, l'unità di indirizzo e il coordinamento; il Questore è autorità locale di pubblica sicurezza nel capoluogo e assicura, sul piano tecnico-operativo, l'organizzazione e l'attuazione dei servizi di polizia⁷¹. Prima della riforma del 1981 il rapporto tra Prefetto e Questore presentava più marcati caratteri gerarchici; la l. n. 121/1981 ha invece differenziato le rispettive attribuzioni, collocandole entro un modello fondato sul raccordo tra responsabilità generale prefettizia e autonomia tecnico-operativa del Questore.

Nel caso della devianza giovanile, il rapporto Prefetto-Questore assume rilievo soprattutto perché molte condotte devianti richiedono interventi non solo repressivi ma anche di "presenza" e prevenzione. Tuttavia, è essenziale sottolineare che il Prefetto, pur essendo Autorità provinciale di pubblica sicurezza, non possiede un'autorità sanzionatoria diretta rispetto al minore. Il suo potere è mediato, in larga parte, dalla

⁶⁴ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 875.

⁶⁵ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 875; l. 1 aprile 1981, n. 121, art. 17.

⁶⁶ d.P.R. 24 aprile 1982, n. 335, artt. 31, co. 1, n. 2, e 32.

⁶⁷ l. 1 aprile 1981, n. 121, artt. 14 e 15.

⁶⁸ Corte cost., sent. 27 marzo 1987, n. 77.

⁶⁹ r.d. 6 maggio 1940, n. 635, art. 3.

⁷⁰ L. MURGOLO, *Op.cit.*, p. 874; l. 1 aprile 1981, n. 121, art. 13.

⁷¹ Sul punto, v. l. 1 aprile 1981, n. 121, artt. 13-15; Direttiva del Ministro dell'interno 12 febbraio 2001, per l'attuazione del coordinamento e della direzione unitaria delle Forze di polizia.



capacità di orientare e coordinare l'azione delle Forze di polizia e degli altri attori pubblici.

3.2. Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP)

Il principale strumento di coordinamento istituzionale a disposizione del Prefetto, in qualità di Autorità provinciale di pubblica sicurezza, è il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (CPOSP)⁷². La disciplina positiva lo qualifica come organo ausiliario di consulenza del Prefetto per l'esercizio delle attribuzioni di autorità provinciale, con una funzione di raccordo tra le autorità della sicurezza e, a seguito delle modifiche, anche con le componenti delle comunità locali.

A livello periferico, i Prefetti si avvalgono dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica⁷³. L'istituzione dei Comitati dà attuazione alla necessità di un coordinamento stabile in un sistema caratterizzato da pluralità di attori e da eterogeneità delle manifestazioni della sicurezza⁷⁴. Resta, sul piano normativo, la qualificazione espressa di organo ausiliario di consulenza del Prefetto.

Secondo la normativa vigente, ai sensi dell'art. 20 della l. n. 121/1981 "Presso la prefettura è istituito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, quale organo ausiliario di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza". Tuttavia, per effetto del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 279, la disposizione è stata riscritta, allargando la composizione del Comitato provinciale anche ai rappresentanti delle comunità locali.

Il Comitato è composto dal Prefetto, che svolge la funzione presidenziale, e dal Questore, nonché dai Comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, mentre sono membri di diritto anche il Sindaco del capoluogo di provincia e il Presidente della provincia⁷⁵. Inoltre, il prefetto può chiamare a partecipare alle sedute del comitato le autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle amministrazioni dello Stato e degli enti locali interessati ai problemi da trattare⁷⁶. L'ampliamento della partecipazione degli enti locali è letto come elemento di "apertura" del circuito della sicurezza verso la dimensione della sicurezza urbana e integrata.

È compito del Prefetto valorizzare pienamente le componenti del Comitato, definendo gli ambiti di intervento in cui poter applicare i modelli di coordinamento adottati. Questa apertura è particolarmente significativa in materia di devianza giovanile, perché consente di includere nel circuito della sicurezza istituzionale anche l'ente locale, che è spesso il

⁷² l. 1 aprile 1981, n. 121, art. 20; T.F. GIUPPONI, *Op.cit.*, p. 8. Il CPOSP rileva come sede procedimentale di raccordo tra autorità di pubblica sicurezza e autonomie territoriali.

⁷³ l. 1 aprile 1981, n. 121, art. 20.

⁷⁴ T.F. GIUPPONI, *Op.cit.*, p. 8.

⁷⁵ l. 1 aprile 1981, n. 121, art. 20, co. 2.

⁷⁶ l. 1 aprile 1981, n. 121, art. 20, co. 3; T.F. GIUPPONI, *Op.cit.*, p. 8. La possibilità di convocare ulteriori soggetti consente l'ingresso, nel circuito prefettizio, di competenze sociali, sanitarie e scolastiche.



primo soggetto a intercettare il disagio sociale, la marginalità e i conflitti territoriali. Nella prassi, il CPOSP può coinvolgere ulteriori attori istituzionali o tecnici, a seconda delle esigenze.

Il contributo del Prefetto alla gestione dei fenomeni di devianza giovanile si comprende pienamente solo se si sposta lo sguardo dalla dimensione "punitiva" a quella della governance operativa. In tali casi, il Prefetto incide soprattutto attraverso il coordinamento istituzionale, contribuendo a definire priorità territoriali e operative. La devianza giovanile richiede spesso interventi che combinino non soltanto la presenza delle Forze di polizia e controllo del territorio, ma anche iniziative educative e di prevenzione nelle scuole accompagnate da attività sociali di sostegno e inclusione. Il Prefetto appare essere il soggetto istituzionalmente più idoneo a promuovere e coordinare tali interventi. Un elemento sempre più rilevante nelle politiche contemporanee di sicurezza è l'uso di strumenti "soft" (patti, protocolli, accordi), che rappresentano una modalità attraverso cui il Prefetto esercita una funzione di regia.

Sul piano giurisprudenziale, la natura e gli effetti degli atti e delle determinazioni che si innestano nell'area dell'ordine e sicurezza pubblica emergono, ad esempio, nel contenzioso relativo alla "forza pubblica" per l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio, in cui è stata riconosciuta la riconducibilità di tali determinazioni all'esercizio di poteri autoritativi e, quindi, la giurisdizione del giudice amministrativo⁷⁷. Tale orientamento è coerente con la qualificazione del CPOSP come sede di raccordo e consulenza a supporto dell'unità di indirizzo prefettizia.

4. Sicurezza integrata e sicurezza urbana: la cornice Prefetto-Enti locali

La sicurezza urbana si pone in discontinuità rispetto ai tradizionali concetti di ordine e sicurezza pubblica⁷⁸. L'utilizzo dell'aggettivo "urbana" suggerisce la localizzazione dei problemi discendenti da fenomeni che mettono a rischio l'incolumità pubblica e incidono sulla vivibilità degli spazi, sul decoro e sulla coesione sociale⁷⁹. Negli ultimi anni, la sicurezza urbana è stata progressivamente ridefinita come un fenomeno complesso, che richiede approcci coordinati e collaborativi tra istituzioni statali ed enti locali⁸⁰. Non si tratta più di una semplice questione di ordine pubblico, ma di una dimensione integrata che combina prevenzione sociale, controllo del territorio e interventi di sostegno alla comunità.

⁷⁷ Cons. St., sez. III, sent. 27 marzo 2015, n. 1629. La sentenza è richiamata per la qualificazione autoritativa degli atti connessi all'impiego della forza pubblica e per la conseguente giurisdizione amministrativa.

⁷⁸ C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *Op.cit.*, p. 225.

⁷⁹ C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *Op.cit.*, p. 225; G. TROPEA, *I nuovi poteri di sindaco, questore e prefetto in materia di sicurezza urbana (dopo la legge Minniti)*, in *federalismi.it*, 2018, n. 1, p. 8.

⁸⁰ M.T. SEMPREVIVA, G. TROMBETTA, *Op.cit.*, p. 256; I. FORGIONE, *Op.cit.*, p. 319.



Il Prefetto, in qualità di Autorità provinciale di pubblica sicurezza, assume in questo contesto un ruolo di regia strategica⁸¹: funge da punto di raccordo tra le politiche nazionali, le risorse delle Forze di polizia e le iniziative degli enti locali, contribuendo a costruire una governance multilivello in grado di affrontare le sfide della sicurezza urbana, compresi i fenomeni di devianza giovanile.

Il concetto di sicurezza urbana, introdotto e formalizzato nel d.l. 14/2017, amplia la prospettiva tradizionale della sicurezza pubblica, riconoscendo la necessità di strumenti collaborativi tra Prefetto, Comuni, Province e altri soggetti territoriali⁸². In questa cornice, il controllo del territorio non è più solo un compito delle Forze di polizia, ma una responsabilità condivisa, che richiede monitoraggio, prevenzione, educazione e interventi mirati in aree critiche⁸³. Il decreto definisce la "sicurezza integrata" come "l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali" al fine di concorrere alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali. Per sicurezza urbana s'intende, invece, "il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città", da garantire anche attraverso interventi di riqualificazione, di recupero delle aree degradate, di eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, di prevenzione alla criminalità, di promozione della cultura, del rispetto della legalità e dell'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile. In tale contesto, la definizione degli strumenti di promozione della sicurezza e le modalità di attuazione della stessa nei contesti territoriali è affidata al Ministro dell'interno, delineando linee generali e linee guida poi adottate con un accordo concluso con le autonomie locali.

4.1. Patti per l'attuazione della sicurezza urbana: quadro normativo e finalità

Sulla scorta delle linee guida delineate in sede di Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, il Prefetto e il Sindaco possono sottoscrivere dei "Patti per l'attuazione della sicurezza urbana", quali strumenti di cooperazione operativa tra amministrazioni statali e autonomie locali⁸⁴. Il presupposto concettuale è la distinzione tra sicurezza integrata e sicurezza urbana⁸⁵: la prima come cornice multilivello degli interventi; la seconda come bene pubblico territoriale connesso a vivibilità e decoro.

⁸¹ T.F. GIUPPONI, *Op.cit.*, p. 8; C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *Op.cit.*, p. 232.

⁸² G. TROPEA, *Op.cit.*, p. 6.

⁸³ d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, conv. con modif. dalla l. 18 aprile 2017, n. 48, artt. 1, 2, 4 e 5; Accordo in Conferenza Unificata, repertorio atti n. 4/CU del 24 gennaio 2018, par. 1. La fonte normativa distingue sicurezza integrata, sicurezza urbana e strumenti pattizi.

⁸⁴ d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, artt. 2 e 5; Accordo 24 gennaio 2018, repertorio atti n. 4/CU, par. 2.

⁸⁵ d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, artt. 1, co. 2, e 4, co. 1; C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *Op.cit.*, p. 225.



La definizione di sicurezza urbana è riportata nell'art. 4 del d.l. 14/2017⁸⁶, che la qualifica come bene pubblico afferente alla "vivibilità e al decoro delle città". Il successivo articolo 5 attribuisce agli accordi sottoscritti tra Prefetto e Sindaco il compito di realizzare specifiche finalità: prevenzione della criminalità diffusa e predatoria, promozione del rispetto della legalità, contrasto del degrado e miglioramento del decoro urbano, mediante interventi integrati e coordinati.

Quanto alla natura giuridica, i Patti si collocano nell'area degli strumenti cooperativi tipici dell'amministrazione per accordi⁸⁷: formalmente non sostituiscono le competenze delle autorità di pubblica sicurezza né quelle comunali, ma organizzano impegni, flussi informativi, priorità operative, progetti e misure in un quadro di responsabilità differenziate. In dottrina, ciò è letto come un passaggio da una sicurezza "solo statale" a una sicurezza a governance condivisa, nella quale il Prefetto esercita soprattutto una funzione di regia e raccordo.

L'obiettivo dei Patti è quello di eliminare progressivamente le aree di degrado e di illegalità⁸⁸. In concreto, i Patti operano come piani territoriali: individuano aree sensibili, definiscono modalità di scambio informativo e coordinamento, stabiliscono azioni di controllo del territorio e iniziative di prevenzione.

Il Prefetto svolge un ruolo centrale in tutte le fasi del processo: dalla definizione degli obiettivi alla verifica dei risultati. In particolare, egli funge da nodo di regia centrale, attraverso un coordinamento strategico in grado di individuare priorità territoriali e allineare interventi e risorse.

Applicati alla devianza giovanile, i Patti presentano un'utilità specifica⁸⁹: consentono di integrare prevenzione sociale, presidio territoriale e interventi urbani, evitando che la risposta si riduca alla sola dimensione repressiva⁹⁰. Sotto tale profilo, la gestione efficace della devianza giovanile richiede interventi integrati, con il Prefetto come regista istituzionale. Non mancano, tuttavia, profili critici, soprattutto quando la sicurezza urbana viene declinata in chiave prevalentemente espulsiva e quando il "decoro" assume funzione di criterio selettivo della fruizione dello spazio pubblico.

⁸⁶ d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, artt. 4 e 5; T.F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti-Orlando*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017, p. 1; C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *Op.cit.*, p. 232. L'art. 4 definisce la sicurezza urbana; l'art. 5 disciplina i Patti tra Prefetto e Sindaco.

⁸⁷ T.F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0*, *Op.cit.*, p. 1; G. TROPEA, *Op.cit.*, p. 6; C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *Op.cit.*, p. 232.

⁸⁸ d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, art. 5; G. TROPEA, *Op.cit.*, p. 6.

⁸⁹ T.F. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0*, *Op.cit.*, p. 1; C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *Op.cit.*, p. 232.

⁹⁰ G. TROPEA, *Op.cit.*, p. 16; C. RUGA RIVA, *Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale "Google Maps"*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, p. 1. Il riferimento segnala il rischio di una lettura espulsiva del decoro urbano.



I Patti operano in stretta connessione con il CPOSP, ampliando e rendendo più strutturale la funzione di coordinamento. Il CPOSP rimane il forum istituzionale principale per l'analisi dei fenomeni di sicurezza e la definizione delle strategie, rappresentando tali accordi la traduzione operativa di tali strategie.

In questa prospettiva, i Patti possono costituire uno strumento utile solo se orientati a una sicurezza urbana realmente "integrata", cioè capace di combinare controllo e inclusione, prevenzione e coesione, senza ridurre la gestione del disagio a mera espulsione dallo spazio urbano.

5. Devianza giovanile: i protocolli territoriali del Prefetto come poteri di coordinamento

La devianza giovanile si configura come un fenomeno complesso e fortemente dipendente dai contesti sociali e urbani. Essa può manifestarsi attraverso condotte di intensità diversa, che vanno dalla trasgressione e dal disordine fino a comportamenti violenti o penalmente rilevanti, generando anche percezioni diffuse di insicurezza⁹¹. La letteratura più recente insiste, in particolare, sulla dimensione gruppale della socialità giovanile, sul rapporto tra uso dello spazio pubblico, marginalità e costruzione dell'identità, nonché sul rischio di sovrapporre automaticamente aggregazione, disordine e devianza⁹². La variabilità dei comportamenti e dei contesti impone, pertanto, analisi territoriali capaci di distinguere situazioni di mera conflittualità o trasgressione da percorsi di devianza strutturata e da condotte penalmente rilevanti.

Nella prassi è diffuso l'uso di strumenti "soft" (patti, protocolli, accordi), che consentono di strutturare una cooperazione tra amministrazioni e soggetti. I protocolli territoriali rappresentano strumenti per tradurre le strategie di sicurezza integrata nei Patti per l'attuazione della sicurezza urbana e consistono in accordi formalizzati tra Prefetto, enti locali, Forze di polizia, scuole, servizi sociali e soggetti del terzo settore, per prevenire e contenere la devianza giovanile. Attraverso i protocolli, la funzione prefettizia di coordinamento si concretizza in strumenti che prevedono azioni preventive, monitoraggio e interventi mirati.

L'obiettivo della sicurezza urbana è perseguito attraverso un modello di sicurezza integrata di tipo verticale⁹³. Di qui la previsione di molteplici strumenti di coordinamento: accordi per la promozione della sicurezza integrata, patti per la sicurezza urbana sottoscritti da Prefetto e Sindaco, comitato metropolitano.

⁹¹ S. FALLOCCO, N. FERRIGNI, *Op.cit.*, p. 33.

⁹² S. CROCITTI, *Giovani e devianza. Analisi dei gruppi disordinati e delinquenti*, PM Edizioni, Varazze, 2025; S. CROCITTI, R. SELMINI, *Bande e gruppi giovanili di strada. Prospettive teoriche, approcci interdisciplinari e ricerca empirica*, FrancoAngeli, Milano, 2025.

⁹³ C. RUGA RIVA, R. CORNELLI, A. SQUAZZONI, P. RONDINI, B. BISCOTTI, *Op.cit.*, p. 232.



L'art. 15 della l. 241/1990 consente alle amministrazioni di concludere tra loro accordi per disciplinare "lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune"⁹⁴. Tali accordi trovano attuazione nei protocolli di intesa. L'esperienza mostra tipologie ricorrenti di protocolli stipulati dalla Prefettura di Catania, che emerge come un'avanguardia nell'uso degli accordi tra P.A. stipulati ai sensi dell'art. 15 l. 241/1990.

5.1. I protocolli stipulati dalla Prefettura: il Caso Catania

Tra gli interventi di maggior impatto assume particolare rilievo l'Accordo tra Pubbliche Amministrazioni per la prevenzione della devianza giovanile nell'area metropolitana di Catania del 15 gennaio 2021, che costituisce l'atto quadro della strategia prefettizia nel caso Catania: una cornice di cooperazione amministrativa diretta a integrare tutela minorile, sicurezza pubblica, scuola e politiche sociali.

La premessa è già una lettura del territorio. L'Accordo assume che la devianza non sia una variabile esclusivamente penalistica, ma l'esito di un intreccio di fragilità socio-economiche, povertà educativa, contesti familiari e ambientali esposti a pressione criminale. Da qui la scelta di una risposta che non si esaurisce nel circuito giudiziario.

Sotto il profilo soggettivo, la composizione è ampia: Prefettura, Comune e Città Metropolitana, uffici giudiziari ordinari e minorili, Forze dell'Ordine, scuola, USSM, Università, Ispettorato del lavoro. Il fulcro organizzativo è l'Osservatorio metropolitano istituito presso la Prefettura, con funzioni di coordinamento e monitoraggio. L'Osservatorio approva un piano annuale, monitora l'attuazione e può promuovere ulteriori accordi tra i soggetti aderenti.

Gli obiettivi operativi sono articolati in tre direttrici: recupero culturale e educativo dei contesti territoriali con criticità sociali e povertà educativa; inclusione sociale, culturale, scolastica e lavorativa di minorenni e giovani adulti; integrazione tra attività delle Forze dell'Ordine e attuazione coordinata dei provvedimenti delle autorità competenti.

La parte più densa dell'Accordo è quella che disciplina la cooperazione informativa tra uffici giudiziari e polizia giudiziaria. Per questo vengono tipizzate situazioni-soglia che rendono necessario il raccordo: arresto, fermo, misure cautelari o ordine di carcerazione a carico dei genitori in contesti di criminalità organizzata; coinvolgimento dei minori in attività delinquenziali; latitanza prolungata; forme di indottrinamento mafioso; minori vittime di reati legati al contesto criminale; casi di minori figli di collaboratori o testimoni di giustizia in condizioni di vulnerabilità. Il coordinamento deve avvenire senza ignorare i vincoli dell'indagine, ma non può essere sacrificato quando è in gioco l'integrità psico-fisica del minore.

Accanto al raccordo informativo, l'Accordo introduce una logica di selezione territoriale basata su dati: mappatura dei quartieri, indicatori di criticità, formazione degli operatori

⁹⁴ art. 15 l. 7 agosto 1990, n. 241; Cons. St., sez. III, sent. 25 agosto 2021, n. 6034. L'art. 15 rappresenta il fondamento generale degli accordi tra amministrazioni per attività di interesse comune.



di polizia, criteri per le segnalazioni di situazioni familiari o ambientali. Nel rapporto tra tutela e sicurezza, l'Accordo disciplina anche le esecuzioni delicate dei provvedimenti minorili. La scuola è trattata come infrastruttura essenziale della prevenzione. L'Ufficio scolastico territoriale è impegnato su formazione, educazione alla legalità, utilizzo pomeridiano degli spazi scolastici, tempo pieno con mensa, sportelli psicologici nelle scuole a rischio. Sul versante della dispersione e dell'obbligo scolastico, l'Accordo richiama doveri di segnalazione e raccordo con Sindaci e Procure. Sul piano socio-territoriale, Comune e Città Metropolitana assumono un ruolo di programmazione e attuazione degli interventi nei quartieri, anche tramite il terzo settore. L'Ispettorato del lavoro è inserito per l'area dello sfruttamento minorile. L'Università è chiamata a produzione di conoscenza.

A ciò si aggiunge il Protocollo d'intesa del 27 ottobre 2022 per assicurare la piena attuazione delle funzioni di tutela dei minori destinatari di provvedimenti giudiziari, ivi inclusi quelli riguardanti i minori vittime di abusi sessuali o maltrattamenti intrafamiliari. Detto protocollo, della durata di tre anni, è stato stipulato tra il Prefetto, il Sindaco di Catania, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, le Procure e i Tribunali provinciali, coinvolgendo anche le Aziende Sanitarie Locali⁹⁵. L'obiettivo è prevenire la devianza giovanile e assicurare la piena attuazione delle funzioni di tutela attraverso la creazione di E.M.I. collegate ai distretti socio-sanitari della provincia di Catania, chiamate a svolgere indagini psico-sociali integrate e interventi socio-educativi e sanitari. In tale contesto, le Forze dell'Ordine possono eseguire provvedimenti delicati o svolgere attività informative accompagnate da progetti educativi sulla legalità. La presa in carico compete all'Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni.

Il Protocollo d'intesa dell'11 febbraio 2022 ha definito le linee di intervento per prevenire la dispersione scolastica e rafforzare il raccordo tra istituzioni scolastiche, Comune e autorità giudiziaria minorile. Il sistema prevede flussi di segnalazione e verifiche sull'adempimento dell'obbligo scolastico. Nel 2024 il protocollo è stato aggiornato alla luce della disciplina dell'Assegno di inclusione e delle innovazioni introdotte dal d.l. n. 123/2023; nello stesso quadro, il Comune di Catania ha adottato una piattaforma informatica, in raccordo con l'Ufficio scolastico provinciale, per accelerare le comunicazioni, condividere i dati in modo sicuro e monitorare le segnalazioni⁹⁶.

⁹⁵ Protocollo d'intesa, stipulato a Catania il 27 ottobre 2022, per assicurare la piena attuazione delle funzioni di tutela dei minori destinatari di provvedimenti giudiziari civili e penali, ivi inclusi quelli riguardanti minori vittime di abusi sessuali o maltrattamenti intrafamiliari, p. 1. Sul rinnovo dell'accordo-quadro per la prevenzione della devianza giovanile v. Rinnovo accordo tra pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 15 l. n. 241/1990, febbraio 2022, pp. 1-2.

⁹⁶ Protocollo d'intesa volto a prevenire la dispersione scolastica nel comune di Catania e ad assicurare la piena attuazione delle funzioni di tutela dei minorenni o dei giovani adulti destinatari di provvedimenti giudiziari civili e penali, 11 febbraio 2022, art. 2; Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Catania, *L'Osservatorio metropolitano per la prevenzione della devianza minorile*, 18 ottobre 2024, sull'aggiornamento del protocollo alla disciplina dell'Assegno di inclusione e al d.l. n. 123/2023.



Il 4 aprile 2025 l'Osservatorio ha ampliato ulteriormente la rete degli interventi. Tra le nuove intese rileva il Protocollo "Ecologia e Ambiente", diretto a promuovere cittadinanza attiva ed educazione ambientale a favore di minorenni e giovani adulti destinatari di misure dell'autorità giudiziaria minorile. Nella stessa sede sono state avviate iniziative sul contrasto al divario digitale e sull'accesso ad attività culturali e formative, accanto al rinnovo di percorsi sportivi. La pluralità degli strumenti conferma un modello di prevenzione fondato sull'integrazione tra dimensione educativa, inclusione sociale e responsabilizzazione⁹⁷.

La continuità del modello è confermata dal rinnovo dell'Accordo quadro ex art. 15 della l. n. 241/1990, formalizzato l'11 giugno 2026. La nuova intesa ha esteso da due a tre anni la durata dell'Accordo, consolidando l'Osservatorio metropolitano quale sede stabile di coordinamento e monitoraggio delle iniziative di prevenzione della devianza giovanile e di tutela dei minori⁹⁸.

Nel loro complesso, i protocolli mostrano come la devianza giovanile venga affrontata quale problema sociale e territoriale che richiede azioni integrate e coordinate. L'impiego coordinato di tali strumenti può contribuire a ridurre la frammentazione degli interventi, anticipare la prevenzione, rafforzare la funzione di raccordo del Prefetto e stabilizzare reti territoriali di protezione.

6. La devianza giovanile nelle città italiane: criticità, dinamiche e strumenti di intervento coordinato

I poteri del Prefetto si collocano in un sistema composto da norme di pubblica sicurezza, misure amministrative di prevenzione, strumenti personali e provvedimenti penali. In questo quadro la dimensione minorile assume rilievo crescente: il d.l. n. 123/2023 ha rafforzato gli strumenti di prevenzione e il circuito minorile, senza alterare la necessaria distinzione tra coordinamento prefettizio, misure amministrative individuali del Questore e poteri dell'autorità giudiziaria⁹⁹.

La l. n. 121/1981 qualifica il Prefetto come Autorità provinciale di pubblica sicurezza e configura il CPOSP quale organo ausiliario di consulenza per l'esercizio delle relative attribuzioni¹⁰⁰. Il Comitato riunisce, tra gli altri, Questore, Comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza, Sindaco del capoluogo e Presidente della provincia. Il Prefetto può inoltre invitare componenti dell'ordine giudiziario,

⁹⁷ Protocollo di intesa "Ecologia e Ambiente", sottoscritto il 4 aprile 2025; Ministero dell'interno, *Ambiente, sport e giornalismo per i giovani del catanese contro disagio e dispersione scolastica*, 7 aprile 2025.

⁹⁸ Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Catania, *Torna a riunirsi l'Osservatorio Metropolitano*, 11 giugno 2026, sul rinnovo triennale dell'Accordo tra Pubbliche Amministrazioni ex art. 15 l. n. 241/1990.

⁹⁹ d.l. 15 settembre 2023, n. 123, conv. con modif. dalla l. 13 novembre 2023, n. 159, Capo II. Per l'impatto sul coordinamento territoriale rilevano, in particolare, le disposizioni in tema di prevenzione minorile, dispersione scolastica e sicurezza negli istituti.

¹⁰⁰ l. 1 aprile 1981, n. 121, artt. 13 e 20.



d'intesa con il procuratore della Repubblica competente, nonché le autorità e i responsabili delle amministrazioni interessate ai problemi da trattare¹⁰¹.

Il quadro è stato ulteriormente aggiornato dal d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2026, n. 54. Sul versante della violenza giovanile, l'art. 2 ha ampliato le ipotesi di ammonimento del Questore previste dal decreto Caivano e ha introdotto, in determinate fattispecie, una sanzione amministrativa a carico di chi esercita la responsabilità genitoriale. Ancora più direttamente rilevante per il Prefetto è l'art. 1: la disciplina sul porto di armi o strumenti atti ad offendere gli attribuisce specifiche sanzioni amministrative accessorie e, quando il reato è commesso da un minore, la competenza a irrogare la sanzione pecuniaria prevista nei confronti del soggetto che esercita la responsabilità genitoriale; al Prefetto spetta inoltre l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie per la violazione del divieto di vendita o cessione ai minori degli strumenti indicati dalla legge. Queste attribuzioni, puntuali e tipiche, affiancano la funzione generale di coordinamento senza trasformare il Prefetto in autorità minorile a competenza generale¹⁰².

Il d.l. 15 settembre 2023, n. 123 opera su piani distinti. L'art. 3-bis istituisce presso il Ministero dell'interno l'Osservatorio sulle periferie; l'art. 6 interviene sul contrasto dei reati commessi dai minori; l'art. 7 disciplina misure anticipate relative a minorenni coinvolti in reati di particolare allarme sociale; l'art. 8 modifica il processo minorile in materia di custodia cautelare e introduce un percorso di reinserimento e rieducazione civica e sociale. Tali disposizioni non attribuiscono al Prefetto poteri penali o coercitivi nei confronti del minore, ma rendono più rilevante il raccordo territoriale con Procura e Tribunale per i minorenni, Ufficio di servizio sociale per i minorenni, enti locali e istituzioni scolastiche¹⁰³.

Il decreto Caivano contiene inoltre disposizioni in materia di offerta educativa e di tutela dei minori nell'ambiente digitale. Sul versante ordinamentale, la riforma Cartabia ha previsto il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie; l'entrata in funzione del nuovo ufficio è stata successivamente differita e, alla data del presente contributo, è attesa nell'ottobre 2026. La fase transitoria accresce l'esigenza di raccordo tra gli uffici giudiziari minorili esistenti, i servizi territoriali e le amministrazioni coinvolte nella prevenzione¹⁰⁴.

¹⁰¹ l. 1 aprile 1981, n. 121, artt. 13 e 20; Direttiva del Ministro dell'interno 12 febbraio 2001.

¹⁰² d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, conv. con modif. dalla l. 24 aprile 2026, n. 54, artt. 1 e 2; d.l. 15 settembre 2023, n. 123, conv. con modif. dalla l. 13 novembre 2023, n. 159, art. 5.

¹⁰³ d.l. 15 settembre 2023, n. 123, conv. con modif. dalla l. 13 novembre 2023, n. 159, Capo II, artt. 3-bis, 6, 7 e 8; d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, art. 27-bis.

¹⁰⁴ d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149; d.l. 8 agosto 2025, n. 117, conv. con modif. dalla l. 3 ottobre 2025, n. 148, in materia di differimento dell'entrata in vigore delle disposizioni relative al Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.



Sul piano amministrativo, il coordinamento deve restare aderente alle competenze tipiche dei soggetti coinvolti. Protocolli e tavoli possono disciplinare flussi di segnalazione, tempi di attivazione, modalità di confronto e monitoraggio; non possono sostituire i presupposti di legge richiesti per misure restrittive, sanzionatorie o coercitive. In materia minorile, la qualità del raccordo dipende quindi dalla chiarezza delle responsabilità, dalla tempestività delle comunicazioni e dalla corretta gestione dei dati personali.

7. Conclusioni

La ricostruzione svolta consente di fissare un punto analitico relativamente stabile: la devianza giovanile tende a manifestarsi in una zona di intersezione tra disagio socio-economico, vulnerabilità educativa e forme di disordine urbano. Ne deriva un dato metodologico: l'oggetto non coincide con una singola categoria giuridica e la risposta pubblica non può essere affidata a un unico circuito istituzionale. La cornice della sicurezza integrata e della sicurezza urbana offre una grammatica amministrativa utile: la sicurezza assume la struttura di un bene territoriale costruito attraverso reti, sedi di raccordo, protocolli e patti.

In questa direzione si colloca la direttiva congiunta del 28 gennaio 2026, che valorizza la risposta istituzionale coordinata e definisce un modello stabile di raccordo tra Prefetture, Uffici scolastici regionali, Forze di polizia e servizi competenti. La direttiva attribuisce rilievo a sedute dedicate del CPOSP per l'analisi delle priorità territoriali e l'individuazione delle misure di prevenzione. Il coordinamento richiede procedure definite: criteri di segnalazione, responsabilità individuate, flussi informativi tracciabili, obiettivi verificabili e monitoraggio periodico. Ne consegue l'esigenza di stabilizzare gli strumenti pattizi e di accompagnarli con indicatori capaci di misurare attuazione ed esiti, così da consentire la correzione degli interventi¹⁰⁵.

La seconda direttrice riguarda il ruolo prefettizio come perno del coordinamento. La Prefettura costituisce una sede istituzionalmente idonea a organizzare risposte continuative, grazie alla funzione di raccordo tra amministrazioni statali, autonomie territoriali e attori della sicurezza. Questo ruolo incontra un limite preciso nel principio di legalità: patti e protocolli possono organizzare collaborazione, flussi informativi e procedure di raccordo, mentre obblighi, divieti e sanzioni richiedono una base normativa e restano affidati alle autorità competenti. Le attribuzioni sanzionatorie introdotte nel 2026 confermano, proprio perché tipizzate, tale distinzione.

In ambito minorile assumono particolare rilievo la finalità educativa, la riserva di giurisdizione per le misure coercitive, la proporzionalità dell'intervento, il superiore

¹⁰⁵ Direttiva congiunta del Ministro dell'istruzione e del merito e del Ministro dell'interno 28 gennaio 2026, Misure per il rafforzamento delle azioni di prevenzione e contrasto di fenomeni di illegalità negli istituti scolastici, indirizzata ai Prefetti e ai Dirigenti degli Uffici scolastici regionali. La direttiva valorizza il CPOSP quale sede di analisi e raccordo operativo.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

interesse del minore e la tutela dei dati personali. L'azione preventiva deve quindi essere tempestiva, proporzionata, priva di automatismi e coerente con le competenze attribuite dalla legge¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Sul limite garantistico degli strumenti di prevenzione in ambito minorile rilevano, oltre alla riserva di legge e di giurisdizione per le misure coercitive, il principio di proporzionalità, il superiore interesse del minore e la tutela dei dati personali: artt. 13, 24 e 31 Cost.; Reg. UE 2016/679; d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101.