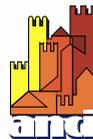


CITTALIA
fondazione **anci** ricerche



Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana



Il presente documento è stato redatto da un gruppo di lavoro costituito da *Stefano Campioni, Antonella Galdi, Moira Rotondo e Valentina Salani* di Anci; *Laura Chiodini, Guido Meloni, Raffaella Milano, Pierciro Galeone* e *Monia Giovannetti* di Cittalia - Fondazione Anci ricerche.

I contributi al testo sono di
Capitolo 1: *Laura Chiodini e Raffaella Milano*
Capitolo 2: *Guido Meloni*
Capitolo 3: *Raffaella Milano*
Capitoli 4 e 5: *Monia Giovannetti*

Il documento si chiude con le informazioni disponibili al 9 marzo 2009.



Questa pubblicazione è stata realizzata da Cittalia - Fondazione Anci ricerche nell'ambito del progetto "Piano di ricerche IFEL" su incarico della Fondazione IFEL.

Copertina: BACKUP comunicazione *Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli*.

Oltre le ordinanze i sindaci e la sicurezza urbana

marzo 2009



INDICE

Prefazione / 3

Introduzione / 5

CAPITOLO 1. Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana / 7

Premessa / 7

- 1.1 La Banca dati sulle ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana / 8
 - 1.1.1 La Banca dati / 10
 - 1.1.2 L'analisi delle ordinanze raccolte / 11
- 1.2 Un approfondimento sui principali ambiti di intervento: prostituzione, consumo di alcol, vandalismo e accattonaggio / 22
 - 1.2.1 Le ordinanze sulla prostituzione / 22
 - 1.2.2 Le ordinanze sul consumo di alcolici / 28
 - 1.2.3 Le ordinanze contro gli atti vandalici / 31
 - 1.2.4 Le ordinanze anti accattonaggio / 32
- 1.3 Una proposta di classificazione delle ordinanze / 34
- 1.4 Le proposte dei sindaci sulla sicurezza urbana / 37
 - 1.4.1 I fenomeni che producono allarme sociale / 38
 - 1.4.2 Gli interventi di promozione della sicurezza urbana / 40
- 1.5 La sicurezza urbana "a più dimensioni" / 45

CAPITOLO 2. Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze extra ordinem / 53

- 2.1 Il rafforzamento del ruolo del sindaco come ufficiale di governo / 54
- 2.2 Sicurezza urbana e ordine pubblico / 56
- 2.3 Il carattere "ordinario" delle ordinanze / 63

CAPITOLO 3. La percezione dell'insicurezza nelle città metropolitane / 71

- 3.1 La sicurezza percepita e il suo impatto sulle politiche pubbliche / 71
- 3.2 La percezione dell'insicurezza "civile" e "sociale" tra i residenti delle grandi città / 72
- 3.3 Il giudizio dei residenti sulla sicurezza nella propria città / 80
- 3.4 La geografia dell'insicurezza urbana / 86
- 3.5 Insicurezza e vita quotidiana / 99
- 3.6 Cosa occorre fare per migliorare la sicurezza in città / 104
- 3.7 La percezione dell'insicurezza nei piccoli comuni / 118

CAPITOLO 4. Le politiche di sicurezza e prevenzione della criminalità in Italia / 121

- 4.1 Lo sviluppo delle politiche di sicurezza nel quadro della riforma federalista: un lungo processo di spinte e contropinte tra amministrazione centrale e locale / 127
- 4.2 Lo sviluppo delle politiche di sicurezza e prevenzione nelle città italiane / 144
- 4.3 Uno sguardo sul presente / 160

CAPITOLO 5. Le politiche europee in materia di sicurezza urbana e prevenzione della criminalità / 173

- 5.1 Lo sviluppo delle politiche di sicurezza e prevenzione della criminalità in Europa / 182
- 5.2 Il caso inglese / 190
- 5.3 Il caso francese / 200

Conclusioni / 211

Approfondimenti bibliografici / 219

Prefazione

Le città sono contesti locali in cui si scaricano emergenze di dimensione globale. Esse sono sottoposte all'onda d'urto delle illegalità, delle devianze, delle micro e macro-delinquenze, e sembrerebbe che facciano fatica a dare risposte adeguate, in termini di prevenzione e di contrasto, alla domanda di sicurezza dei cittadini.

Eppure il rapporto tra cittadini e comuni è ancora saldo: essi rappresentano l'istituzione in cui si ripone la maggiore fiducia. Ed è una fiducia che ha prodotto, d'altro canto, una costante crescita di aspettative nei confronti delle amministrazioni locali e dei sindaci, chiamati in causa su ogni problema di vita quotidiana, anche in ambiti estranei alla sfera delle responsabilità formali e dei poteri effettivi di un'amministrazione locale.

In questo quadro è facile spiegare perché i comuni sono stati progressivamente chiamati, "dal basso" e con forza, a fronteggiare il problema dell'insicurezza urbana. Un'insicurezza dai contorni difficili da perimetrare, che non riguarda solo i reati e l'ordine pubblico, ma è conseguenza di grandi mutamenti sociali (l'aumento di persone che vivono da sole, l'allentamento dei legami di vicinato, l'incontro con culture "diverse" provocato dalle migrazioni), incide sulla vita quotidiana di ciascuno, è alimentata da un quadro complessivo di paure e incertezze sul futuro (la precarietà lavorativa, l'instabilità economica e familiare, ..).

L'impegno diretto dei sindaci e dei comuni su questo fronte risulta quindi essere direttamente proporzionale ai profondi cambiamenti intervenuti nelle nostre città, cambiamenti che mettono in crisi un modello standard di prevenzione e repressione della criminalità in favore della differenziazione degli interventi ed alla definizione di adeguate politiche di welfare.

I comuni hanno accettato di misurarsi con questa realtà complessa rappresentando i bisogni e le domande delle comunità locali ai tavoli del Governo, coordinando interventi e risorse con i diversi livelli istituzionali

attraverso la stipula di “patti” e accordi, chiedendo a più riprese adeguamenti normativi e investimenti mirati, intervenendo in prima persona sui fattori di insicurezza più direttamente legati alla vita quotidiana, al rispetto delle regole di civile convivenza, al decoro e alla qualità urbana, alla protezione e al sostegno dei più fragili.

L’insieme di questi problemi e degli sforzi messi in campo per affrontarli è l’oggetto di questo comune lavoro di ricerca realizzato dall’Anci e dalla Fondazione Cittalia. E’ uno studio che ha il pregio di affrontare, a tutto campo, il tema della sicurezza urbana e degli interventi necessari al suo rafforzamento, raccogliendo il punto di vista degli amministratori locali così come quello dei cittadini residenti.

L’analisi delle ordinanze emesse dai sindaci a seguito della legge 125/08 offre un quadro dei temi e dei problemi che i comuni hanno cercato di affrontare utilizzando le nuove potenzialità offerte dalla legge. Allo stesso tempo, il punto di vista dei sindaci e quello dei cittadini converge nel ritenere che le ordinanze non possano essere l’unico strumento a cui affidare il raggiungimento di obiettivi di sicurezza della comunità, ma che sia invece necessario un intervento continuativo che metta insieme vigilanza, recupero urbano, iniziative culturali, politiche per l’integrazione, educazione, interventi sociali.

“Oltre le ordinanze”, dunque - come recita il titolo di questa ricerca - vi è un grande spazio di lavoro e di impegno per rafforzare il senso di sicurezza delle comunità, promuovendo, al contempo, responsabilità civiche e coesione sociale. L’assunzione di un nuovo ruolo dei comuni in questo ambito rappresenta un banco di prova essenziale per ridisegnare la governance della sicurezza urbana e per rafforzare la fiducia e la partecipazione attiva dei cittadini al governo locale.

Flavio Zanonato

*Sindaco di Padova Delegato Anci
alle politiche per la sicurezza*

Introduzione

Questa pubblicazione è il frutto di un lungo lavoro di indagine ed analisi promosso dall'Anci e dalla Fondazione Cittalia in materia di sicurezza urbana.

All'indomani del varo della legge 125/2008, l'Anci e Cittalia hanno avviato una ricognizione sulle ordinanze emesse dai sindaci in tema di sicurezza urbana e hanno così dato vita ad una Banca dati che oggi consente di monitorare l'utilizzo dei nuovi poteri attribuiti ai sindaci su scala nazionale.

Al contempo, Anci e Cittalia hanno effettuato un'indagine presso i comuni italiani per verificare quali sono gli interventi che i sindaci considerano prioritariamente necessari per rafforzare la sicurezza sul territorio e quali gli strumenti di intervento giudicati più efficaci a questo scopo.

Proseguendo il lavoro di ricerca già condotto nei piccoli comuni, è stata inoltre realizzata un'indagine campionaria che, questa volta, ha interessato i residenti delle città metropolitane, andando ad analizzare la percezione dell'insicurezza urbana e il suo legame con gli spazi di vita delle città. La stessa indagine ha consentito di raccogliere il punto di vista dei cittadini sulle strategie di intervento da mettere in campo e sul quadro delle responsabilità degli attori istituzionali e dei cittadini stessi nei propri contesti di vita.

I principali risultati dell'attività di ricerca sono raccolti in questa pubblicazione, nella quale vengono anche proposti un approfondimento giuridico sul tema dei nuovi poteri di ordinanza; un excursus sull'evoluzione dei rapporti tra Stato centrale e governi locali sulle politiche della sicurezza negli ultimi decenni in Italia; un quadro del problema al livello europeo, con particolare riferimento alle esperienze di Francia e Inghilterra.

L'auspicio è che questo contributo possa servire ad arricchire la riflessione e il dibattito sul tema, un dibattito che oggi interessa tutti i livelli istituzionali, il mondo della ricerca come quello della politica, le forze sociali e la cittadinanza nel suo complesso. A partire dalla consapevolezza di uno spazio di intervento - la sicurezza urbana intesa come "bene comune" - molto più ampio rispetto alla tradizionale area di competenza dell'ordine pubblico. Uno spazio in cui ciascun soggetto, istituzionale e non, è chiamato a ripensare il suo ruolo, in un processo, per certi versi inedito e ancora incompiuto, di ridefinizione di poteri, relazioni e responsabilità.

Grazie all'esito delle indagini condotte è stato possibile identificare gli interventi di promozione della sicurezza urbana che gli amministratori locali ritengono prioritari, oltre che mettere in evidenza ombre e luci del nuovo strumento delle ordinanze sindacali. Ci si augura così di poter fornire un valido supporto operativo e di orientamento ai policy makers ed a tutti gli operatori della sicurezza, nella convinzione che non si possa prescindere dalla conoscenza dei bisogni effettivi del territorio.

Pierciro Galeone

*Segretario Generale Cittalia
Fondazione Anci ricerche*

Antonella Galdi

*Responsabile Area Sviluppo
Territorio e Sicurezza
Urbana Anci*

CAPITOLO 1.

Le ordinanze dei sindaci e le linee di intervento dei governi locali sulla sicurezza urbana

Premessa

Nell'ultimo decennio la percezione di insicurezza è cresciuta sia nella dimensione sovranazionale - o più precisamente globale (il terrorismo, le crisi ambientali) - che nella dimensione locale. È in questa seconda dimensione che è andato formandosi un nuovo protagonismo degli attori territoriali (i sindaci, i comitati dei cittadini) in uno spazio di azione che era tradizionalmente appannaggio dello Stato.

E' questo il quadro in cui viene introdotto in Italia, in una legge nazionale, il concetto di "sicurezza urbana"¹. Il testo di legge non approfondisce questa definizione - per la quale si rinvia ad un successivo decreto del Ministero dell'Interno - ma il riferimento alla sicurezza urbana testimonia la volontà di mettere in agenda un problema nuovo (almeno in sede legislativa nazionale), non sovrapponibile alla sicurezza tradizionalmente intesa come ordine pubblico, da una parte, o come protezione sociale, dall'altra.

Le ordinanze dei sindaci sul tema della sicurezza urbana hanno contribuito successivamente a perimetrare, in modo empirico, sulla base del decreto ministeriale, questa nuova dimensione della

¹ Decreto legge 23 maggio 2008, convertito dalla legge 125 del 24 luglio 2008.

sicurezza. Le ordinanze, e il dibattito che le ha accompagnate, attestano la ricerca, da parte delle amministrazioni locali, di un più ampio spazio di intervento. Un intervento in grado di rispondere ad una crescente e diffusa inquietudine riguardante la vita quotidiana, il rispetto delle regole di civile convivenza, il decoro degli spazi pubblici, la riconoscibilità e la serenità dei comportamenti nelle relazioni con gli altri. Dall'analisi delle ordinanze, emesse dai sindaci a seguito della legge 125/2008 e del Decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008, e dalla ricognizione sul punto di vista dei sindaci sul problema della sicurezza urbana, emerge un quadro complesso e articolato.

1.1 La Banca dati sulle ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana

La legge 125 del 24 luglio 2008 (con la quale è stato convertito il d.l. n. 92/2008) ha introdotto importanti modifiche all'articolo 54 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali, ampliando i poteri dei sindaci in materia di sicurezza urbana.

L'articolo 54 del Testo Unico, così come modificato, al quarto comma attribuisce al sindaco, quale ufficiale di governo, il potere di adottare provvedimenti non esclusivamente contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana², nel rispetto dei principi

² Rispetto alla precedente formulazione dell'articolo 54 del TUEL, i provvedimenti sono "anche" – e dunque non più esclusivamente – contingibili e urgenti, e riguardano, oltre all'incolumità pubblica, la "sicurezza urbana".

generali dell'ordinamento e secondo una procedura di raccordo e informazione con i Prefetti.

Il decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008 ha successivamente disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni. Il decreto definisce per "incolumità pubblica" l'integrità fisica della popolazione e per "sicurezza urbana" un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.

Il decreto identifica cinque ambiti nei quali il sindaco promuove interventi di prevenzione e contrasto:

- a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi: dallo spaccio di stupefacenti allo sfruttamento della prostituzione, dall'accattonaggio con impiego di minori e disabili ai fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;
- b) le situazioni di danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o di impedimento alla loro fruibilità o di scadimento della qualità urbana;
- c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili che possano favorire le situazioni di cui ai due punti precedenti;
- d) le situazioni che costituiscono intralcio alla viabilità o che alterano il decoro urbano, quali l'abusivismo commerciale o l'illecita occupazione di suolo pubblico;
- e) i comportamenti che possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, o che limitano l'utilizzo o la fruizione degli spazi pubblici o che ne rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi: è il caso della prostituzione su strada o dell'accattonaggio molesto.

Il nuovo quadro normativo – che ha anche provveduto a rafforzare la capacità di intervento sanzionatorio delle amministrazioni locali - permette oggi ai sindaci di intervenire con ordinanze di significativa portata per prevenire e affrontare fenomeni di degrado e altre criticità relative alla sicurezza in ambito urbano.

1.1.1 La Banca dati

L’Anci e la Fondazione Cittalia hanno promosso la realizzazione e l’implementazione di una Banca dati nazionale delle ordinanze emesse dai Sindaci sul tema della sicurezza urbana in applicazione della legge 125/2008 e del Decreto del Ministro dell’Interno del 5 agosto scorso, attraverso la quale è stato possibile raccogliere indicazioni preziose sui problemi in materia maggiormente avvertiti dalle comunità locali.

La Banca dati potrà divenire un importante osservatorio per l’individuazione di priorità programmatiche da affrontare in sede di confronto con gli altri livelli di governo e potrà consentire di monitorare sul territorio nazionale l’utilizzo dei nuovi poteri da parte dei sindaci, anche sotto il profilo giuridico ed amministrativo. La Banca dati è progettata in modo tale da consentire un aggiornamento nel tempo. In particolare, oltre agli elementi identificativi essenziali dell’ordinanza (il nome del comune, il numero dell’atto, le date di emissione, entrata in vigore ed, eventualmente, scadenza), il data base consente di analizzare:

- la dimensione demografica del comune. Sono state definite sei fasce dimensionali:
 - a. fino a 5mila abitanti (si tratta dei piccoli comuni),
 - b. da 5.001 a 15mila abitanti,
 - c. da 15.001 fino a 50mila abitanti,
 - d. da 50.001 a 100mila abitanti,

- e. da 100.001 a 250mila abitanti,
 - f. oltre 250mila;
- la collocazione geografica:
 - a. Nord Ovest,
 - b. Nord Est,
 - c. Centro,
 - d. Sud,
 - e. Isole;
- l'ambito di intervento (es. prostituzione in aree pubbliche, accattonaggio molesto, vendita e consumo di alcolici, abusivismo commerciale e occupazione illecita di suolo pubblico,..);
- la previsione di sanzioni;
- i destinatari dell'ordinanza:
 - a. la generalità delle persone,
 - b. esercenti di attività commerciali,
 - c. privati, enti o società proprietarie di aree o immobili;
- eventuali specificazioni circa i luoghi ed i tempi di applicazione. Le disposizioni contenute nell'ordinanza possono applicarsi all'intero territorio comunale oppure a specifiche aree (parchi, per esempio) o vie/piazze del comune; e possono limitarsi a particolari fasce orarie o giorni della settimana oppure avere vigore per l'intero arco delle 24 ore.

1.1.2 L'analisi delle ordinanze raccolte

La raccolta delle ordinanze è stata avviata nel mese di agosto 2008. Sono state raccolte – da Anci - ed inserite nella banca dati oltre 600 ordinanze sul tema, anche se ai fini delle elaborazioni ne sono state prese in considerazione 510, emesse dopo la legge

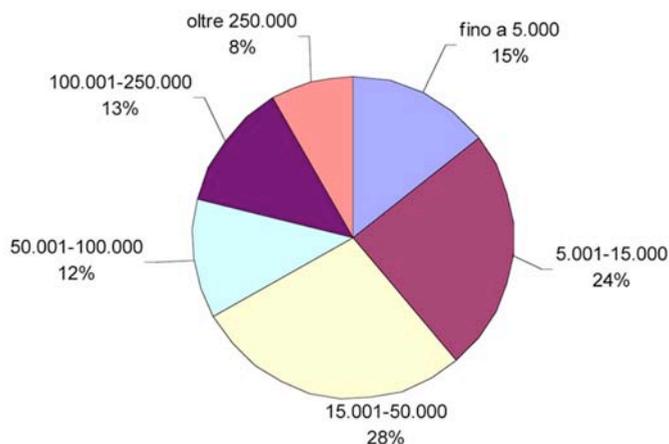
125/2008 e il cui oggetto attiene agli ambiti di intervento previsti dalle disposizioni normative e ministeriali.

I comuni

Sono soprattutto i sindaci dei comuni piccoli e medi ad aver assunto provvedimenti sul tema della sicurezza urbana: il 24% delle ordinanze è stata emanata in comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, il 28% tra 15mila e 50mila e 12% tra 50mila e 100mila.

I comuni di grandi dimensioni, quelli con oltre 250mila abitanti hanno emesso solo l'8% del totale delle ordinanze presenti nella banca dati.

Fig. 1 - La dimensione comunale



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

Tuttavia, se si rapporta il numero di comuni che hanno emesso almeno un'ordinanza per ciascuna fascia dimensionale al totale dei comuni italiani presenti in quella stessa fascia demografica, emerge un quadro piuttosto differente.

Così, dei 12 comuni con popolazione superiore ai 250mila abitanti, ben 9 hanno emesso un'ordinanza, pari quindi al 75% del totale. Analogamente i comuni con popolazione tra 100mila e 250mila, in cui l'81% dei sindaci ha emanato un provvedimento. Al contrario, i comuni con popolazione compresa tra 5mila e 15mila abitanti, in cui sono state emesse il 24% delle ordinanze, rappresentano solo il 5,7% dei comuni di quella fascia demografica, mentre solo nell'1% dei comuni di piccole dimensioni sono stati previsti interventi in materia di sicurezza urbana.

Tab. 1 – La ripartizione dei comuni per fasce demografiche

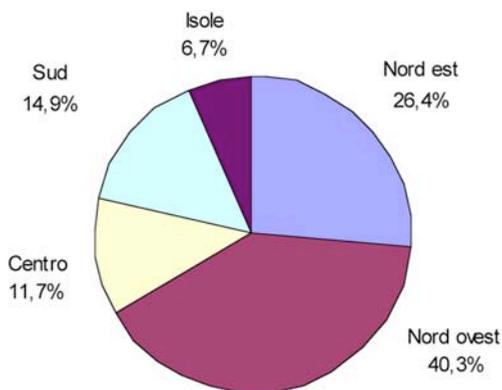
Popolazione	# comuni che hanno emesso almeno un'ordinanza	totale comuni	%
fino a 5.000	57	5.739	1,0%
5.001-15.000	95	1.660	5,7%
15.001-50.000	98	557	17,6%
50.001-100.000	34	101	33,7%
100.001-250.000	25	31	80,6%
oltre 250.000	9	12	75,0%
totale	318	8.100	3,9%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

Il 66,7% delle ordinanze è stata emessa da sindaci di comuni del Nord Ovest e del Nord Est (rispettivamente il 40,3% e 26,4%). Solo il 6,7% delle ordinanze è stato emesso dai sindaci dei comuni

delle Isole, mentre nel Centro e Sud le ordinanze emesse sono rispettivamente l'11,7% e il 14,9% del totale.

Fig.2 - La distribuzione territoriale dei comuni che hanno emesso ordinanze



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

Le 510 ordinanze sono state emesse da 318 comuni italiani. In particolare, è la Lombardia la regione in cui si registra il maggior numero di ordinanze: in 82 comuni (il 5,3% dei comuni lombardi) sono stati emessi 144 provvedimenti.

Tab. 2 – La ripartizione dei comuni che hanno emesso almeno una ordinanza per Regione

	n° ordinanze emesse	n° comuni che hanno emesso almeno un'ordinanza	n° comuni regione	%
Abruzzo	11	9	305	3,0%
Basilicata	2	2	131	1,5%
Calabria	10	3	409	0,7%
Campania	25	20	551	3,6%
Emilia Romagna	52	26	341	7,6%
Friuli Venezia Giulia	6	4	219	1,8%
Lazio	18	14	378	3,7%
Liguria	25	13	235	5,5%
Lombardia	144	82	1547	5,3%
Marche	5	5	245	2,0%
Molise	2	2	136	1,5%
Piemonte	35	24	1204	2,0%
Puglia	23	14	259	5,4%
Sardegna	12	8	378	2,1%
Sicilia	25	17	388	4,4%
Toscana	32	22	287	7,7%
Trentino Alto Adige	2	1	399	0,3%
Umbria	4	2	92	2,2%
Veneto	77	50	581	8,6%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

Significativi i dati di Emilia Romagna, Toscana e Veneto, in cui, pur essendo stato emesso un numero assoluto inferiore di ordinanze (rispetto alla Lombardia), si registrano percentuali più elevate di coinvolgimento dei comuni. Infatti, il 7,6% dei comuni emiliano-romagnoli, il 7,7% dei comuni toscani e l'8,6% di quelli veneti hanno assunto provvedimenti in materia di sicurezza sulla base della legge e del decreto del Ministero dell'Interno.

Gli ambiti di intervento

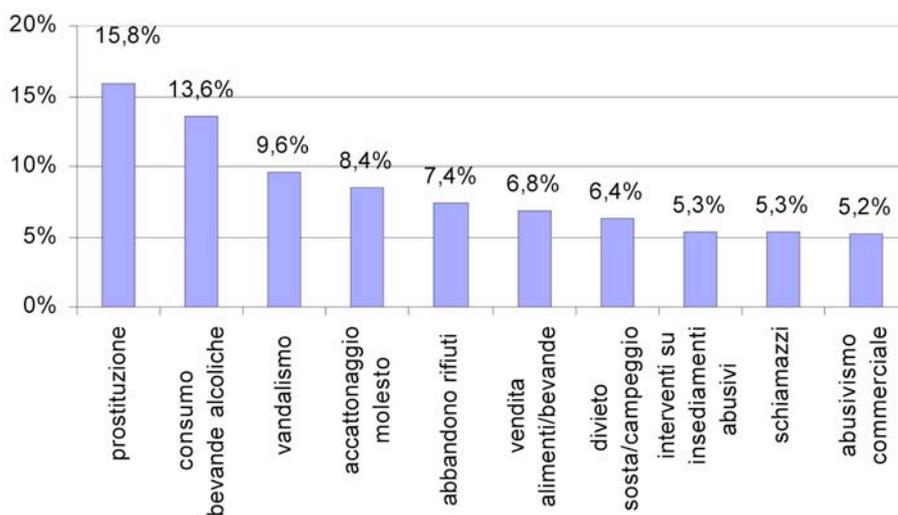
Molte delle ordinanze analizzate disciplinano più ambiti di intervento, che sono stati definiti sulla base delle indicazioni della legge e del DM. Al di là di alcune limitate iniziative eccentriche o piuttosto naive, si tratta per lo più di interventi volti a contrastare il degrado ed il disordine urbano ed a migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.

Il tema maggiormente regolato (16%) è il divieto di prostituzione in aree pubbliche. Si tratta spesso di interventi volti a sanzionare non tanto la contrattazione di prestazioni sessuali a pagamento, attualmente non prevista come reato dall'ordinamento italiano, quanto piuttosto le attività connesse alla stessa: l'intralcio alla circolazione veicolare urbana o comportamenti e/o abbigliamento che manifestano l'intenzione di adescamento. L'ordinanza è volta a contrastare anche l'insicurezza, in particolare di donne e bambini, che si trovano a transitare nelle zone interessate dal fenomeno, poiché quest'ultimo limita la fruibilità del territorio comunale.

Segue il divieto di consumo e di somministrazione di bevande alcoliche (13,6%), ovunque oltre un certo orario o, molto più spesso, limitatamente all'utilizzo di bottiglie e/o bicchieri di vetro o di metallo che possano essere successivamente abbandonati nelle vie e piazze del comune. L'intervento sindacale è volto a sanzionare comportamenti che portano a situazioni di degrado della qualità dell'ambiente urbano o della vita pubblica o che rendono difficoltose le relazioni sociali ed interpersonali. Il divieto di uscire dai locali pubblici con bottiglie, o altri contenitori, di vetro è invece finalizzato a prevenire situazioni di litigiosità e risse che possano compromettere l'ordine pubblico (le bottiglie di vetro possono infatti diventare potenziali strumenti di offesa e di

minaccia). Il 10% dei provvedimenti, invece, prevede interventi volti a contrastare fenomeni di vandalismo e di danneggiamento del patrimonio pubblico o privato: si tratta, infatti, di interventi di contrasto del degrado sociale e di scadimento della qualità urbana, che possono compromettere l'ordine pubblico, la quiete, la sicurezza e l'igiene urbana. Si tratta infatti di atti che possono pregiudicare sia attività quotidiane del comune che la vocazione turistica del territorio.

Fig. 3 – Gli ambiti di intervento maggiormente disciplinati



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

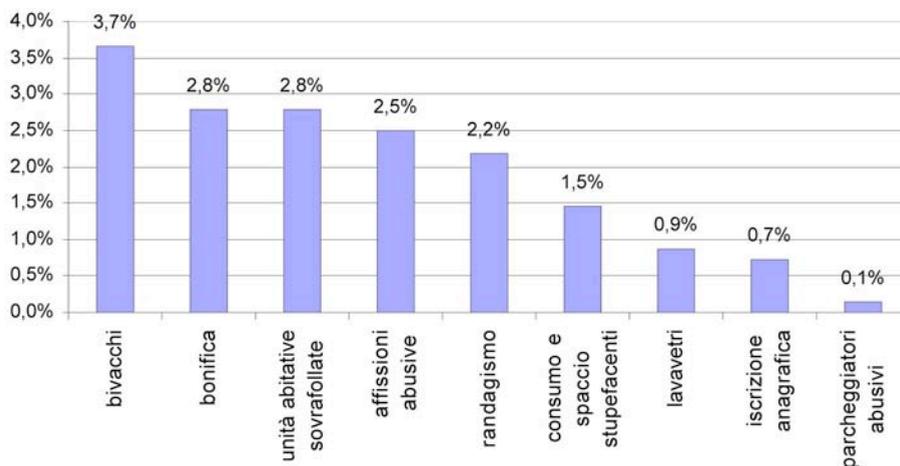
Tra i temi maggiormente presenti nelle ordinanze vi è poi l'accattonaggio molesto (8,4%), in quanto, così motivano le ordinanze, analogamente alla prostituzione, limita e "turba" il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione a cui sono destinati

o, ancora, rende pericolosa la circolazione su strada. In rari casi è previsto che, qualora gli organi preposti accertino la presenza di persone dedite all'accattonaggio, si provveda all'identificazione delle stesse e si segnali l'evento ai servizi sociali del comune, che dovranno porre in essere interventi assistenziali per l'attivazione di interventi sociali. Ancora, il tema della vendita e del consumo di alimenti e bevande è presente nel 7% dei casi.

Complessivamente, le ordinanze relative ad alimenti e bevande sono però quelle maggiormente presenti nella banca dati: infatti questa voce sommata al "consumo di bevande alcoliche" pesa per un quinto del totale. Rientrano, inoltre, in tale tipologia anche i provvedimenti volti a disciplinare gli orari di apertura e di chiusura delle attività commerciali e artigianali: queste infatti possono costituire occasione di incontro per gruppi di avventori che intrattenendosi nelle vicinanze dei locali, possono creare disturbo alla quiete ed al riposo dei residenti.

Gli interventi di contrasto alla sosta e campeggio, in aree diverse da quelle espressamente previste ed attrezzate a tal fine ed il cui obiettivo può essere ricollegato al divieto di costituzione di nuovi insediamenti abusivi sul territorio comunale, sono pari al 6,4%. In tal senso, l'ordinanza si configura come intervento che limita la turbativa al libero ed ordinato utilizzo di spazi pubblici. Con percentuali superiori al 5% anche le ordinanze volte a contrastare fenomeni di abusivismo commerciale. Rientrano in tale tipologia le "ordinanze antiborsone", in quanto recano grave intralcio alla circolazione: la fuga in zone altamente frequentate può compromettere la sicurezza e l'incolumità delle persone, soprattutto data la voluminosità dei sacchi nei quali è contenuta la merce, che, durante la fuga, possono diventare pericolosi per i passanti.

Fig. 4 – Gli ambiti di intervento meno disciplinati



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

Più limitati appaiono invece gli interventi volti a contrastare fenomeni di bivacco, i lavavetri, il consumo e lo spaccio di stupefacenti e i parcheggiatori abusivi. Le sanzioni indicate, per chi non rispetta le previsioni delle ordinanze, fanno per lo più riferimento ai limiti minimi e massimi previsti dal TUEL.

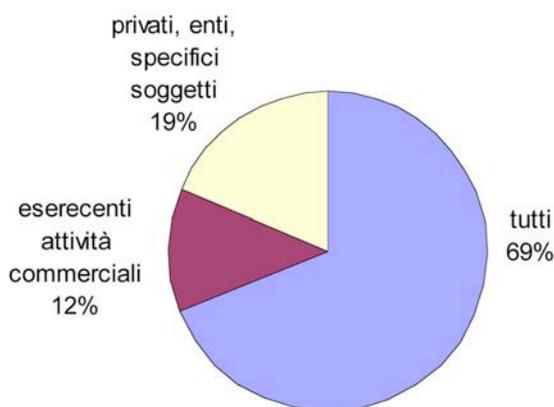
I destinatari

La totalità della collettività (69%) è, generalmente, destinataria dei contenuti delle ordinanze sindacali (per esempio, le ordinanze antiprostituzione).

Solo in alcuni casi sono specificate le tipologie di soggetti destinatari delle prescrizioni dei sindaci: si tratta di esercenti di

attività commerciali, associazioni, centri ricreativi e culturali (12%), soprattutto quando il divieto sanzionato nelle ordinanze riguarda il consumo o la vendita di bevande, alcoliche e non, o alimenti. Meno di un quinto dei casi è rivolto a privati e soggetti specifici.

Fig. 5 – I destinatari delle ordinanze

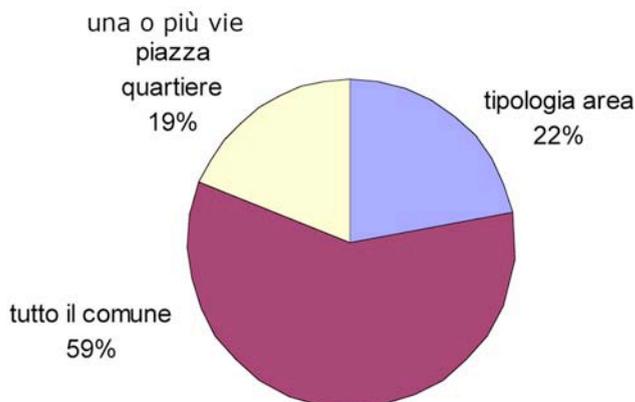


Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

I luoghi e i tempi

Poco più della metà delle ordinanze sono finalizzate a contrastare situazioni che possono verificarsi sull'intero territorio comunale (59%). Il 19% è invece diretto a prevenire situazioni di disagio e insicurezza in specifiche vie o piazze del comune, mentre il restante 22% riguarda tipologie di aree del comune (parchi, scuole, il mercato o le aree prossime a luoghi di cura, come nel caso di molte ordinanze sull'accattonaggio).

Fig. 6 – L'ambito di applicazione



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

Dall'analisi dei dati emerge come le ordinanze che trovano applicazione tutti i giorni, senza una specifica previsione oraria siano la quasi totalità³ (85%). Solo il 13% delle ordinanze si applica in una specifica fascia oraria - per lo più serale o notturna, mentre solo il 2% in specifiche giornate, spesso in occasione di ricorrenze e festività.

I termini di scadenza

Ben l'87% delle ordinanze non fissa un termine di scadenza esplicito relativamente ai contenuti delle prescrizioni. Negli altri casi, la durata dei divieti si attesta all'incirca sui tre mesi. Più limitato il caso in cui l'ordinanza è circoscritta a un breve o

³ Nei casi in cui non era espressamente indicato l'ambito di applicazione, si è inteso che l'ordinanza si riferisse a tutto il territorio comunale.

brevissimo arco temporale, solitamente in occasioni di feste, concerti o ricorrenze.

1.2 Un approfondimento sui principali ambiti di intervento: prostituzione, consumo di alcol, vandalismo e accattonaggio

Relativamente agli ambiti di intervento maggiormente disciplinati, sono stati elaborati specifici focus, ciascuno dei quali approfondisce l'analisi del tema, il quadro legislativo nazionale specifico in cui si inseriscono le ordinanze, le motivazioni che hanno indotto i sindaci ad adottare il provvedimento, anche attraverso il richiamo ad alcune esperienze locali.

I quattro focus riguardano nello specifico

1. la prostituzione
2. il consumo di alcol
3. il vandalismo
4. l'accattonaggio molesto.

1.2.1 Le ordinanze sulla prostituzione

Già nel 1998 alcuni sindaci italiani⁴, per contrastare la prostituzione nelle aree pubbliche e rispondere, così, alle crescenti proteste dei cittadini, hanno scelto di utilizzare la strada delle

⁴ Tra gli altri, i sindaci di Milano, Rimini, Modena, Bologna, Verona, Padova, Olbia e Vicenza.

ordinanze *ad hoc* le quali, pur presentandosi molto differenziate tra loro nella formulazione (motivazioni, destinatari, definizione delle sanzioni) e nella loro gestione concreta, presentavano tutte una novità in comune, ovvero la punizione del cliente⁵.

Cinque le tipologie di ordinanze rilevate:

1. Multa agli automobilisti per divieto di sosta e/o di fermata in certe vie cittadine, sanzionato solo in base alle norme del Codice della Strada: articoli 155, 156 e 157 del D.Lgs 30.4.1992 il quale impedisce le soste e le fermate improvvise dei veicoli sulla strada, considerate uno degli elementi di maggiore rischio per la sicurezza stradale nelle aree urbane.
2. Multa al cliente che si ferma con l'auto per contrattare con la prostituta, sanzionato per motivi di ordine pubblico o tutela del demanio (art. 823 del Codice Civile)⁶ che vanno a rafforzare l'incisività e l'efficacia della sanzione amministrativa (art. 106 T.U.L.C.P)⁷.

⁵ Malucelli L. e Martini R. (a cura di), *I sindaci e le ordinanze: azioni amministrative contro la prostituzione di strada*, Aspasia, Bologna, 2002.

⁶ Art. 823 codice civile. Condizione giuridica del demanio pubblico. I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano (Cod. Nav. 30 e seguenti, 694 e seguenti). Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà (948 e seguenti) e del possesso (1168 e seguenti) regolati dal presente codice.

⁷ Gli artt. 106 e seguenti del Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale (TULCP), approvato con RD n. 383/34, che disciplinavano la procedura sanzionatoria per le violazioni ai regolamenti comunali e alle ordinanze sindacali, sono stati abrogati con l'art. 274 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

3. Multa agli automobilisti per divieto di passaggio e di sosta nelle carraie e nei fondi privati altrui anche se incolti e non muniti di recinti e dei ripari di cui all'art. 637 del Codice Penale, in base all'art. 6 del Regolamento Comunale di Polizia Rurale.
4. Multa alla prostituta che esercita esibendo un abbigliamento indecoroso e nudità, sanzionata secondo il T.U.L.C.P.
5. Multa sia ai clienti che alle prostitute che contrattano, in base al T.U.L.C.P. Sul lato della domanda l'ordinanza sanziona la fermata del veicolo per contrattare la prestazione sessuale; sul fronte dell'offerta, invece, l'abbigliamento indecoroso e l'atteggiamento che offende la pubblica morale.

L'attenzione dedicata in quel periodo a questi provvedimenti tuttavia si consumò in fretta nell'assenza sia di indagini e conoscenza specifica sull'impatto della prostituzione di strada nella vita urbana, sia di politiche locali finalizzate alla gestione di tali conflitti.

A circa un decennio, l'ordinamento vigente non consente la repressione di per sé dell'esercizio dell'attività riguardante le prestazioni sessuali a pagamento prescindendo dalla rilevanza che tale attività possa assumere sotto altri profili, autonomamente sanzionabili, per le modalità con cui è svolta⁸ o per la concreta lesione di interessi riconducibili alla sicurezza urbana. Infatti, in

⁸ Ad esempio, l'esposizione di nudità, l'uso di abbigliamento indecorosi, la concretizzazione di atti osceni sono già regolamentati dal Codice Penale attraverso la tutela del pubblico decoro (come disciplinato ad esempio dall'art. 762 del Codice Penale) o con la normazione specifica della Legge 75 del 20 Febbraio 1958 che vieta l'adescamento in particolare tramite atti lesivi della morale pubblica.

base al decreto del Ministero dell'Interno 05.08.2008, il quale all'art. 2, primo comma, lett. e), ricollega espressamente l'esercizio dei poteri del Sindaco a comportamenti che, per le modalità con cui si manifestano, possono offendere la pubblica decenza, il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione dei medesimi, il fenomeno della prostituzione è stato - ritornato ad essere - uno dei principali "oggetti" delle ordinanze emanate dai Sindaci in Italia negli ultimi mesi.

Dunque, se come visto in precedenza, *le fonti normative* a cui facevano riferimento le passate ordinanze antiprostituzione erano diverse, in quelle odierne ci si richiama all'art. 7, in combinato disposto con l'art. 6, 1°, 2°, 4° comma, del d.lgs. 285/1992 del Codice della strada, l'art. 823 del Codice Civile relativo alla tutela dei beni demaniali, ma soprattutto vengono richiamati gli ultimi provvedimenti ovvero:

- il decreto legge 23 maggio 2008 n. 92 recante "misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2008 n. 125;
- l'art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, come sostituito dall'art. 6 del citato decreto legge, recante attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale e, in particolare, il comma 1 che prevede il potere del Sindaco di adottare provvedimenti di carattere ordinatorio nel rispetto dei principi dell'ordinamento, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità e la sicurezza urbana;
- il decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008 di attuazione delle previsioni contenute nelle suddette leggi.

Gli *obiettivi perseguiti* dalle amministrazioni locali con tali ordinanze, emesse molto spesso per dar una risposta efficace e istantanea alle proteste dei cittadini residenti, riguardano in generale:

- farsi carico del disagio dei cittadini residenti, diminuire il senso di insicurezza e allarme sociale generato dal fenomeno e favorire la convivenza civile e la coesione sociale;
- il ridimensionamento del fenomeno, il contrasto alla riduzione in schiavitù delle prostitute e al rischio di contiguità del mercato del sesso con altri mercati illegali e fenomeni criminali come il commercio abusivo, lo spaccio di droga, ecc.;

e in particolare:

- affrontare il degrado urbano legato alla visibilità sociale raggiunta dalla prostituzione straniera di strada, allo scandalo morale e al danno di immagine della città;
- tutelare la pubblica decenza;
- combattere la grave turbativa della circolazione, i rischi rispetto alla sicurezza stradale e dunque tutelare la pubblica sicurezza;
- combattere situazioni igienico-sanitarie pericolose per la salute pubblica;
- tutelare e conservare i beni demaniali.

I *comportamenti* sanzionati dalle ordinanze sono prevalentemente i seguenti:

- è fatto divieto di arrestarsi o fermarsi, a piedi o con veicoli anche temporaneamente, e contattare soggetti che sostano ed occupano prolungatamente tali spazi con atteggiamenti o manifestazioni congruenti allo scopo di offrire prestazioni di meretricio e contrattare tali prestazioni, ma anche

semplicemente contattare o intrattenersi per chiedere informazioni;

- è fatto divieto assumere atteggiamenti, modalità comportamentali, ovvero indossare abbigliamento che manifestino inequivocabilmente l'intenzione di adescare o esercitare l'attività di meretricio, o mostrarsi in pubblico con abiti che offendono il pubblico pudore;
- così come è vietato a tutti i soggetti di sostare ed occupare prolungatamente gli spazi delle zone contemplate, senza causa o motivo, con modalità che possono incidere negativamente sulla libera e corretta fruizione degli spazi, rendere difficoltoso o pericoloso l'accesso;
- è vietato agli autoveicoli fermarsi nei pressi dei soggetti che sostano nelle strade con atteggiamenti o manifestazioni, anche legati all'abbigliamento, congruenti allo scopo di offrire prestazioni sessuali, ed altresì, di concedere ospitalità a bordo del proprio autoveicolo.

Gli *spazi* contemplati:

- spazi pubblici, ovvero pubblica strada e in tutte le adiacenze ad essa che siano soggette a pubblico passaggio e che siano facilmente accessibili dalla pubblica via;
- sia spazi pubblici che privati di tutto il territorio comunale.

Infine per ciò che riguarda i soggetti *destinatari* dell'ordinanza, è prevista la punizione sia del cliente che di coloro che esercitano la prostituzione anche se quest'ultima previsione è minoritaria rispetto a coloro che accedono alle prestazioni del meretricio.

1.2.2 Le ordinanze sul consumo di alcolici

Il diffondersi del consumo di alcol tra giovani e giovanissimi⁹, l'allarme sociale generato dagli incidenti stradali provocati dall'abuso di alcolici, hanno sollecitato, negli ultimi anni, l'adozione in Italia di nuove norme nazionali sul tema¹⁰. Tali iniziative hanno riguardato la prevenzione della dipendenza da alcolici, la cura e il reinserimento sociale degli alcolisti, la sicurezza del traffico stradale e sui luoghi di lavoro, l'adeguamento dei parametri dei tassi alcolici agli standard europei, la pubblicità e le modalità di vendita, la prevenzione dei comportamenti violenti delle tifoserie. A livello locale, sono numerose le ordinanze dei sindaci che toccano il tema dell'abuso di alcolici. Nelle ordinanze il tema è affrontato da una specifica angolatura: l'impatto che il consumo e l'abuso di alcolici produce sul tessuto urbano.

Il problema del consumo di alcolici è quindi messo in relazione ad una pluralità di fenomeni di "disordine urbano": l'aggressività (risse, ..); gli atti vandalici; il disturbo alla quiete pubblica e al riposo notturno (schiamazzi,..); l'abbandono di rifiuti e il pericolo rappresentato dai contenitori di vetro in frantumi. Il comune di

⁹ Cfr. Relazione del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali al Parlamento sugli interventi realizzati ai sensi della Legge 30.3.2001 n.125 "Legge-quadro in materia di alcol e problemi alcol correlati. Anni 2006-2007" Roma 10.12.2008.

¹⁰ La "Legge-quadro in materia di alcol e di problemi alcol correlati" 125 del 2001; l'atto di intesa Stato Regioni 16 marzo 2006 sulle tipologie lavorative per le quali è vietata l'assunzione e la somministrazione di bevande alcoliche; la legge 41/2007, "misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a manifestazioni calcistiche; la legge 160/2007 "Disposizioni urgenti modificative del Codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza della circolazione"; il DL 92/2008 convertito con modificazioni in legge n.125/2008.

Torino, in premessa all'ordinanza di divieto, sottolinea ad esempio come tali comportamenti costituiscano "condizionamenti per la qualità della vita degli abitanti" e determinino "un'evidente lesione dei fondamentali diritti alla salute, alla pubblica quiete, nonché alla sicurezza urbana e all'incolumità pubblica".

In alcuni casi i divieti interessano tutto il territorio comunale e riguardano in linea generale il consumo di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione in luoghi pubblici, fatte salve esplicite eccezioni (ad es. nei comuni di Pescantina, o di Ardea). Nel caso di Milano, il divieto si estende a tutto il territorio cittadino ma solo allorquando "si creino condizioni di pericolo derivanti dall'abbandono di qualsivoglia contenitore o della loro frantumazione", oppure "si concretizzino comportamenti incivili, violenti o tali da limitare la piena e serena fruizione degli stessi luoghi pubblici o aperti al pubblico". Più comunemente, le ordinanze riguardano solo alcune strade o piazze della città (è il caso di Roma), o il perimetro del centro storico (comune di Carrara), e si applicano in determinate fasce temporali, tutte le sere oppure nei week end (come ad esempio nel comune di Qualiano). In altri casi ancora, le ordinanze sono riferite alla celebrazione di eventi ai quali si prevede una massiccia partecipazione di giovani (festival, concerti,..). In pochi casi, l'ordinanza ha come obiettivo un target specifico e mira a colpire il consumo di alcol da parte di minorenni (comune di Castiglion Fiorentino).

Le ordinanze si differenziano anche relativamente alla previsione di sanzioni. In alcuni casi la sanzione è indirizzata al consumatore delle bevande, mentre in altri casi la sanzione è a carico degli esercenti commerciali inottemperanti. Agli esercizi commerciali, in qualche caso, viene imposto il divieto di vendere bibite alcoliche da

asporto evitando i bicchieri e le bottiglie di vetro (ad esempio, il Comune di Pisa).

Attorno allo stesso tema del consumo di alcol vi è dunque una ampia varietà nella disposizione delle regole e una differenziazione anche nella individuazione dei potenziali soggetti da sanzionare. L'approccio al tema si caratterizza, comunque, rispetto alla legislazione nazionale – e in qualche caso regionale – proprio per l'attenzione allo specifico contesto urbano e, in alcuni casi, di quartiere o di caseggiato.

Talvolta nelle ordinanze viene esplicitamente citato, in premessa, il disagio manifestato dai cittadini residenti con i loro reclami o le campagne condotte dai mass media locali. Al centro dell'attenzione vi è dunque la volontà di proteggere i residenti da comportamenti minacciosi o disturbanti per la quiete (si pensi alle ordinanze cosiddette "anti-movida"). L'intervento sull'alcol, in questi casi, è di fatto rivolto a scongiurare lo stazionamento di gruppi di giovani in aree pubbliche nelle ore del riposo. L'emissione di questo tipo di ordinanza è stata spesso al centro delle richieste e delle petizioni di comitati di quartiere per ristabilire condizioni di serenità nella vita quotidiana mentre è stato spesso avversato dagli esercenti per l'effetto "coprifuoco" che una rigida applicazione dei divieti può provocare.

E' chiaro come, sotto l'apparente linearità del tema, ordinanze di questo tipo mettono in gioco un difficile e delicato equilibrio, negli spazi urbani, tra la tutela dei diritti dei residenti e la fruibilità degli spazi pubblici.

1.2.3 Le ordinanze contro gli atti vandalici

Il danneggiamento al patrimonio pubblico e ai beni privati è al centro di molte ordinanze dei sindaci. Così come dichiarato nelle motivazioni delle ordinanze, gli atti di vandalismo e di deturpazione del patrimonio mettono a repentaglio le bellezze storiche e architettoniche, provocano lo scadimento e il degrado dell'ambiente urbano, offendono la dignità dell'amministrazione e dei cittadini.

In alcuni casi, come Milano, nelle motivazioni dell'ordinanza si sottolinea anche il forte pregiudizio economico che il fenomeno provoca alle comunità per l'alto costo degli interventi di ripristino delle superfici deturpate o danneggiate.

Le ordinanze riguardanti il contrasto al vandalismo fanno riferimento all'articolo 2 del Decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto "il Sindaco interviene per prevenire e contrastare b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscano la fruibilità e determinino lo scadimento della qualità urbana".

In qualche caso il divieto riguarda solo i monumenti, mentre in altri vi è una dettagliata descrizione di tutti i luoghi che vengono salvaguardati, edifici pubblici e privati e altri spazi urbani quali "muri in genere, panchine, carreggiate, marciapiedi, parapetti dei ponti, alberi e qualsiasi manufatto" (città di Conegliano). Al centro vi è comunque la salvaguardia del valore storico ambientale e del decoro (Pavia). Per quanto riguarda il patrimonio storico e monumentale, talvolta si sottolinea non solo il degrado causato dalle scritte, ma anche l'offesa ai valori e ai simboli rappresentati dai monumenti (città di Conegliano).

Ad essere sanzionati sono gli autori delle violazioni. In alcuni casi (Perugia) i proprietari degli immobili sono tenuti al ripristino dei luoghi oppure si prevede la esecuzione coattiva del Comune con rivalsa sulle spese sostenute. In altri casi, alla sanzione per gli imbrattatori si aggiunge l'obbligo al ripristino dei luoghi o, nel caso di danni a cosa pubblica, è l'amministrazione a farsi carico del ripristino, addebitando le spese ai trasgressori (Cura Carpignano). Vi sono poi alcune ordinanze circostanziate per specifiche ricorrenze (ad esempio Halloween) in cui si fa divieto di usare bombolette spray per "imbrattare" persone, animali e cose (ad esempio, Vercelli). Come è noto, il tema del danneggiamento e del "deturpamento e dell'imbrattamento di cose altrui" è trattato anche nel cosiddetto pacchetto sicurezza, con il disegno di legge 733, attualmente in discussione in Parlamento.

1.2.4 Le ordinanze anti accattonaggio

In Italia la pratica dell'accattonaggio in quanto tale non è vietata dalla legge. E' la Corte Costituzionale, nel 1995, a dichiarare illegittimo il primo comma dell'articolo 670 del Codice Penale che considerava il mendicare in luogo pubblico o aperto al pubblico un comportamento perseguibile penalmente. Con la sentenza n. 519 del 28 dicembre 95, la Corte ritiene infatti che la tutela dei beni giuridici della tranquillità pubblica e dell'ordine pubblico non possa dirsi seriamente posta in pericolo dalla pratica della mendicizia, quando essa si risolve in una semplice richiesta d'aiuto. Successivamente, con la legge 205/99, è stato depenalizzato anche il secondo comma dell'articolo 670 riguardante la mendicizia invasiva, quando la pratica dell'accattonaggio viene compiuta in modo ripugnante o vessatorio, simulando deformità o malattie, o adoperando altri mezzi fraudolenti per destare l'altrui pietà.

In ogni caso, vi sono particolari condizioni in cui l'accattonaggio è considerato a tutti gli effetti un reato, in primo luogo quando è praticato utilizzando minori o persone incapaci. Con la legge 228 dell'11.8.2003, "misure contro la tratta delle persone", il sistema sanzionatorio è stato rafforzato. Un ulteriore inasprimento è previsto con il disegno di legge sulla sicurezza attualmente in discussione in Parlamento. Oltre alle norme specifiche, è evidente che, in alcune circostanze, l'accattonaggio molesto può dare luogo anche a reati di estorsione e di violenza privata. Questo, a grandi linee, il quadro legislativo nazionale in cui si inseriscono le ordinanze dei Sindaci.

Le motivazioni dei divieti imposti dalle ordinanze fanno riferimento alla necessità di evitare ai cittadini disturbo e molestie, di tutelare il decoro urbano ed il turismo, di salvaguardare la sicurezza dei residenti e degli stessi mendicanti (soprattutto su sede stradale), di evitare il rischio di sfruttamento dei più deboli. In alcuni casi, tra le motivazioni delle ordinanze appare anche la necessità di non creare, tra i cittadini, "il falso convincimento che le strutture pubbliche non si interessino e non intervengano a sostegno degli indigenti". In premessa, inoltre, molte ordinanze motivano la necessità dei divieti alla luce del forte aumento del numero di persone che pratica stabilmente l'accattonaggio, spesso in gruppo e in forma organizzata. In qualche caso si fa diretto riferimento alla forte presenza di questuanti stranieri, mentre a Salerno si fa esplicito riferimento anche al fenomeno dei *punkabestia*.

Sono numerose le ordinanze che sottolineano in premessa, quasi a "bilanciare" sul fronte sociale i provvedimenti di divieto, l'impegno profuso dal Comune, attraverso i servizi sociali, a sostegno di coloro che vivono in effettive situazioni di indigenza.

Alcuni Comuni dispongono il divieto, tout court, della pratica dell'accattonaggio su tutto il territorio comunale (succede, ad esempio, a Como e a Conselve). Nella maggioranza dei casi (come ad esempio a Capo d'Orlando) il divieto è circoscritto ad alcuni luoghi, quali ospedali, cimiteri, incroci stradali, parcheggi pubblici, stazioni, mercati, luoghi di culto. In altri casi ancora, il divieto non è determinato in base ai luoghi ma in considerazione delle modalità, più o meno invasive, con le quali viene avanzata la richiesta di aiuto economico.

L'ordinanza del comune di Milano vieta "l'accattonaggio molesto" e l'attività di accattonaggio che viene condotta "con impiego di minori, anziani, disabili o simulando disabilità". Oltre alle sanzioni economiche, molte ordinanze prevedono, come sanzione accessoria, il sequestro cautelare del denaro raccolto e delle attrezzature utilizzate nell'attività di accattonaggio.

1.3 Una proposta di classificazione delle ordinanze

Oltre all'analisi per temi trattati, brevemente affrontata nel precedente capitolo, si è inteso analizzare le ordinanze sulla base della tipologia delle prescrizioni in esse contenute. Da qui è stato possibile cogliere alcune modalità ricorrenti nell'utilizzo di questo strumento che è parso possibile aggregare in tre grandi ambiti.

Le ordinanze "situazionali"

La prima categoria può essere definita delle "ordinanze situazionali". Si tratta di provvedimenti che riguardano specifici luoghi della città (edifici dismessi, piazze, strade) oppure

particolari eventi (feste, concerti,..). In tutti questi casi lo strumento dell'ordinanza è utilizzato in modo circoscritto e puntuale, per affrontare o prevenire l'insorgere di specifiche criticità.

Queste ordinanze si inseriscono nel solco più tradizionale dell'utilizzo del potere di ordinanza, riferibile a contingenze specifiche, temporanee e peculiari.

Le ordinanze "comportamentali"

La seconda categoria di ordinanze - che definiremo "comportamentali" - sono utilizzate per indurre i cittadini a mantenere comportamenti civili e riguardosi nei confronti degli altri e della città stessa. In queste ordinanze sono prescritti, in molti casi, comportamenti di "buona educazione" che evidentemente si è ritenuto necessario stabilire formalmente, senza affidarsi a regole non scritte. Tra le ordinanze comportamentali è possibile distinguere due sottoinsiemi. Il primo riguarda i divieti imposti su comportamenti che possono produrre direttamente "fastidio" agli altri cittadini (è il caso ad es. degli schiamazzi notturni,..). Il secondo tocca invece la sfera del decoro pubblico (il modo di vestire, il modo di comportarsi negli spazi pubblici,..). Le ordinanze comportamentali possono integrare o in qualche modo anticipare regole destinate a trovare il loro naturale spazio all'interno dei regolamenti comunali.

Le ordinanze "rafforzative"

Con il termine "rafforzative" si è voluta indicare la volontà, che traspare dalla lettura di questo terzo tipo di ordinanze, di intervenire su terreni già considerati dalle leggi (si pensi al

consumo di droghe, al commercio abusivo, allo sfruttamento dei minori per accattonaggio) introducendo nuove sanzioni di tipo amministrativo. Tali ordinanze manifestano l'esigenza di rafforzare, in qualche modo, alcuni divieti in specifiche aree del territorio, dove determinati comportamenti creano particolare allarme nei cittadini e, in qualche caso, di facilitare l'intervento diretto della polizia municipale e delle forze dell'ordine, consentendo un'immediata sanzione, fermo restando l'avvio dell'iter per quanto previsto in sede penale. In altri casi, l'intento è quello di "anticipare" sul territorio nuovi indirizzi in discussione al livello nazionale (si pensi alla problematica della prostituzione).

Talvolta il problema che si intende rimuovere non viene trattato direttamente nelle ordinanze, ma è affrontato in modo indiretto. E' il caso delle ordinanze "antiborsoni", in verità rivolte a limitare il commercio abusivo allargando la possibilità d'azione della polizia municipale nei casi in cui è impossibile o estremamente complesso l'intervento "in fragranza". O ancora l'introduzione di divieti di sosta per camper o roulotte, finalizzati allo smantellamento di accampamenti abusivi. Come si può rilevare da questi esempi, quello delle ordinanze "rafforzative" rappresenta il terreno più delicato di applicazione delle ordinanze. Come è stato osservato¹¹, sulle questioni di valenza generale, le ordinanze possono essere utili a sperimentare soluzioni; ma una volta individuate regole potenzialmente idonee a tutti i comuni, piuttosto che pensare ad una diffusione delle ordinanze nei diversi comuni, potrebbe essere utile individuare quegli aspetti che meritano di essere trattati ad altri livelli (a partire da quello nazionale) e con altri strumenti (a

¹¹ L.Vandelli, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, Astrid online, settembre 2008.

partire dalla legge), concentrando appunto l'ordinanza sulla sua intrinseca e specifica vocazione a modulare regole e interventi in base alla concretezza delle situazioni specifiche.

Nello schema seguente sono riassunti le principali caratteristiche della classificazione proposta.

Tipologia delle ordinanze	Finalità
Ordinanze situazionali	<i>ripristinare la sicurezza e il decoro in specifiche aree della città (immobili abbandonati, parchi pubblici,..) o in particolari circostanze</i>
Ordinanze comportamentali	<i>individuare e sanzionare:</i> <i>a) comportamenti ritenuti molesti verso persone o cose</i> <i>b) comportamenti ritenuti indecorosi o contrari alla buona educazione</i>
Ordinanze rafforzative	<i>rafforzare l'efficacia di divieti già esistenti:</i> <i>a) in modo diretto – con riferimento esplicito ai fenomeni da contrastare</i> <i>b) in modo indiretto – sanzionando uno o più aspetti secondari correlati al fenomeno da contrastare, per ottenere un effetto "disturbo"</i>

1.4 Le proposte dei sindaci sulla sicurezza urbana

L'Anci e la Fondazione Cittalia hanno realizzato una consultazione al fine di comprendere quali siano gli interventi per la promozione della sicurezza urbana che i sindaci considerano prioritari per il territorio da loro amministrato. Tale attività è stata condotta nell'ultimo trimestre 2008, mediante la somministrazione di un

questionario ai sindaci. Il questionario rispondeva ad una duplice finalità: identificare, da un lato, i principali problemi di sicurezza urbana che ciascun sindaco si trova ad affrontare nel proprio territorio e, dall'altro, gli interventi più significativi in termini di promozione della sicurezza da attuare all'interno del proprio Comune, e sui quali si ritiene opportuno un investimento di risorse. Alla rilevazione hanno preso parte complessivamente 109 Comuni, di cui 81 Capoluoghi di Provincia, rappresentativi di tutte le regioni italiane.

1.4.1 I fenomeni che producono allarme sociale

La prima parte del questionario è stata finalizzata, come detto, a comprendere i principali problemi di sicurezza urbana presenti nel territorio. A tal fine, è stato chiesto ai sindaci di indicare (non più di) quattro priorità in una lista di 19 voci.

La richiesta non è stata indirizzata a raccogliere una valutazione generale sui problemi di sicurezza urbana in assoluto più gravi per il Paese, ma a conoscere in modo specifico quali fenomeni, ad avviso del sindaco, creano maggior allarme sociale nel Comune amministrato.

I problemi più ricorrenti, con percentuali comprese tra il 18,5% e il 12,7%, in ordine decrescente, sono:

1. abuso di alcolici, schiamazzi e comportamenti molesti
 2. vandalismo, writers, danneggiamenti al patrimonio pubblico e privato
 3. degrado urbano di specifici luoghi della città (quartieri, caseggiati, stazioni, piazze, parchi pubblici, edifici abbandonati)
- cui seguono, con percentuali inferiori al 10% (tra il 9,2% e il 4%)

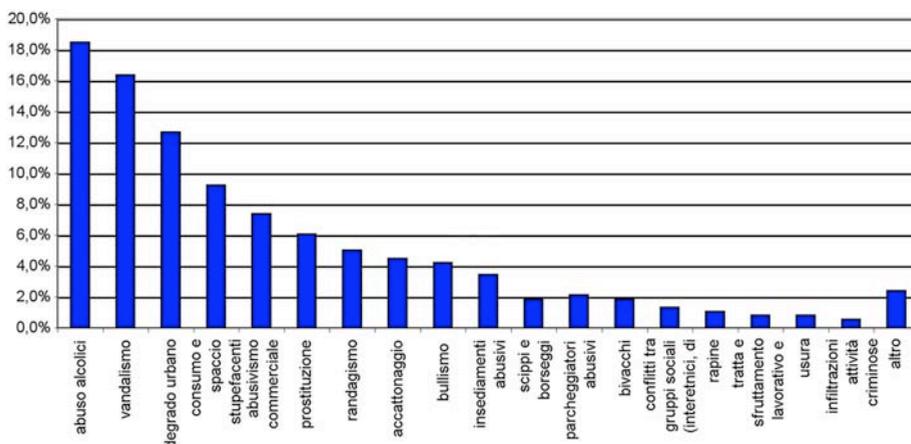
4. consumo e spaccio di sostanze stupefacenti in aree pubbliche
5. abusivismo commerciale e occupazione illecita di suolo pubblico
6. prostituzione in aree pubbliche
7. randagismo
8. accattonaggio molesto
9. il fenomeno del bullismo e delle bande giovanili.

Si tratta di priorità che, come visto precedentemente, sono state anche maggiormente disciplinate e sanzionate tramite lo strumento delle ordinanze.

Ulteriori criticità - non contenute nell'elenco proposto - sono state indicate dai sindaci sotto la voce "altro":

- campi abusivi e villaggi gestiti per le comunità rom
- furti di veicoli a scopo estorsivo
- violenza negli stadi
- lavavetri e attività molesta ai semafori
- velocità pericolosa nel centro urbano
- furti
- criminalità minorile e devianza adolescenziale
- violazioni del codice della strada.

Fig. 7 – Le priorità dei sindaci in materia di sicurezza urbana



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

1.4.2 Gli interventi di promozione della sicurezza urbana

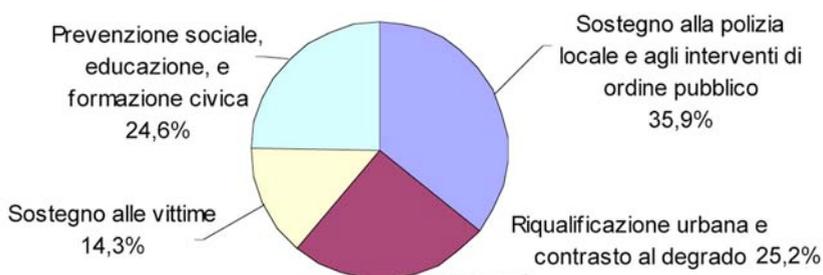
Dalla seconda parte della rilevazione emergono gli interventi prioritari che secondo i sindaci occorre supportare per la promozione della sicurezza urbana. In questo caso, gli interventi sono articolati in 4 aree, ciascuna delle quali è articolata in più voci:

1. Sostegno alla polizia locale e agli interventi di ordine pubblico
2. Riqualificazione urbana e contrasto al degrado
3. Sostegno alle vittime
4. Prevenzione sociale, educazione formazione civica.

Tra queste 4 aree, la prima - *Sostegno alla polizia locale* – è quella che ha ottenuto il maggior numero di citazioni. Il contrasto ai

fenomeni di disordine urbano passa dunque, per i sindaci, in primo luogo per il potenziamento, sia in termini di risorse che di formazione, dei soggetti che a livello locale sono chiamati a tutelare la sicurezza dei cittadini. Al secondo posto si collocano gli interventi di *Riqualificazione urbana e contrasto al degrado*.

Fig. 8 – Gli interventi di promozione della sicurezza urbana



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

Considerando all'interno di queste macro aree i singoli interventi da porre in campo, al potenziamento della polizia locale e all'adeguamento tecnico strumentale della stessa (12,5%) seguono le attività volte all'educazione alla legalità attraverso iniziative di carattere informativo, formativo e culturale (8,9%).

Sono ritenute inoltre importanti la riqualificazione e il potenziamento della fruibilità dei luoghi pubblici (spazi giochi o sportivi per bambini, arredi, panchine,..) (8,3%) e progetti integrati di riqualificazione diretti a specifiche aree della città (quartieri, caseggiati, stazioni, piazze, parchi pubblici, edifici abbandonati) (7,3%).

Nello specifico, per ciascuna area, gli interventi maggiormente citati, in ordine decrescente sono stati:

Sostegno alla polizia locale e agli interventi di ordine pubblico

- Potenziamento della polizia locale e adeguamento tecnico strumentale
- Sistemi di videosorveglianza
- Attività di formazione e aggiornamento della polizia locale
- Presidi fissi, anche interforze, in luoghi specifici della città
- Unità mobili attrezzate per la polizia locale
- Realizzazione e potenziamento di sistemi informativi sulla sicurezza.

Con una percentuale molto più bassa

- Sistemi per la richiesta rapida di soccorso (ad esempio, colonnine SOS).

Tab. 3 - Sostegno alla polizia locale e agli interventi di ordine pubblico

<i>Oggetto</i>	<i>percentuale</i>
potenziamento della polizia locale e adeguamento tecnico strumentale	33,7%
sistemi di videosorveglianza	22,2%
attività di formazione e aggiornamento della polizia locale	15,3%
presidi fissi, anche interforze, in luoghi specifici della città	13,4%
realizzazione e potenziamento di sistemi informativi sulla sicurezza	6,9%
unità mobili attrezzate per la polizia locale	6,1%
sistemi per la richiesta rapida di soccorso (es colonnine SOS)	2,3%
Totale	100,0%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

Riqualificazione urbana e contrasto al degrado

- Riqualificazione e potenziamento della fruibilità dei luoghi pubblici (spazi giochi o sportivi per i bambini, arredi, panchine..)
- Progetti integrati di riqualificazione diretti a specifiche aree della città (quartieri, caseggiati, stazioni, piazze, parchi pubblici)
- Potenziamento illuminazione e fruizione degli spazi pubblici.

Tab. 4 - Riqualificazione urbana e contrasto al degrado

<i>Oggetto</i>	<i>percentuale</i>
riqualificazione e potenziamento della fruibilità dei luoghi pubblici	32,8%
progetti integrati di riqualificazione diretti a specifiche aree della città	29,0%
potenziamento illuminazione a fruizione degli spazi pubblici	25,7%
attivazione di nuovi spazi attrezzati di accoglienza	8,7%
sostegno e incentivi ai commercianti per le spese sulla sicurezza	3,8%
Totale	100,0%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

Valori inferiori hanno ottenuto le voci

- Attivazione di nuovi spazi attrezzati di accoglienza (riqualificazione e delocalizzazione villaggi Rom, centri di accoglienza per persone senza fissa dimora,..)
- Sostegno e incentivi ai commercianti per le spese sulla sicurezza.

Sostegno alle vittime

- Servizi di tutela delle persone anziane vittime di reato
- Assistenza e aiuto alle vittime di reato.

Con valori inferiori, e comunque superiori al 10%

- Potenziamento dei servizi sociali per le vittime di racket e di tratta sessuale
- Servizi antiusura.

Tab. 5 - Sostegno alle vittime

<i>Oggetto</i>	<i>percentuale</i>
servizi di tutela delle persone anziane vittime di reato	43,3%
assistenza e aiuto alle vittime di reato	30,8%
potenziamento dei servizi sociali per le vittime di racket e di tratta sessuale	13,5%
servizi antiusura	12,5%
Totale	100,0%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

Prevenzione sociale, educazione e formazione civica

- Educazione alla legalità attraverso iniziative di carattere informativo, formativo e culturale
- Progetti di coinvolgimento attivo dei cittadini per la sicurezza e il decoro urbano (volontari civici, presa in carico di spazi pubblici da parte di comitati di cittadini,..)
- Raccolta di segnalazioni e monitoraggio del territorio con la partecipazione attiva dei cittadini
- Progetti di mediazione dei conflitti e di mediazione interculturale
- Prevenzione sociale nei confronti di soggetti a rischio di esposizione di attività criminosa.

Tab. 6 - Prevenzione sociale, educazione, e formazione civica

<i>Oggetto</i>	<i>percentuale</i>
educazione alla legalità attraverso iniziative di carattere informativo, formativo e culturale	36,3%
progetti di coinvolgimento attivo dei cittadini per la sicurezza e il decoro urbano	27,9%
segnalazioni e monitoraggio del territorio con la partecipazione attiva dei cittadini	17,9%
progetti di mediazione dei conflitti e di mediazione interculturale	9,5%
prevenzione sociale nei confronti di soggetti a rischio esposizione di attività criminose	7,8%
altro: impegno politico per far approvare dal Parlamento la legge di riordino della polizia locale	0,6%
Totale	100,0%

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Anci

È stato inoltre segnalato come ulteriore intervento - non contenuto nell'elenco proposto - l'impegno politico finalizzato a far approvare dal Parlamento la legge di riordino della polizia locale.

1.5 La sicurezza urbana "a più dimensioni"

Come si è potuto verificare anche dall'analisi empirica delle ordinanze e delle misure da intraprendere al livello locale, il tema della sicurezza urbana racchiude un campo di fenomeni e di problemi molto diversi. Chiama in causa la sicurezza individuale e quella collettiva; i dati sulla delittuosità, da un lato, e la sicurezza "percepita", dall'altro; la sicurezza civile e quella sociale, con le loro interazioni. In un quadro caratterizzato dall'emergere di paure "globali" (il terrorismo, l'allarme ambientale, le epidemie,..), con questa pluralità di significati il concetto di sicurezza "urbana" viene ancorato ad un territorio ed alla comunità che lo abita. Seppure

attraversato da trend globali poco o per nulla governabili, al territorio locale viene riconosciuto un ruolo peculiare e di rilievo nella costruzione sociale della sicurezza.

Attingendo ai contributi derivanti da studi e ricerche sia europei che statunitensi, è possibile identificare almeno tre dimensioni della sicurezza urbana nei paesi sviluppati.

La criminalità e la tutela dell'ordine pubblico

La prima dimensione riguarda, in senso proprio, i fenomeni di criminalità. E' la dimensione della tutela dell'ordine pubblico. La risposta all'insicurezza, in questo caso, è soprattutto attesa dallo Stato attraverso le forze di polizia e dall'amministrazione della giustizia, per quanto riguarda la punibilità e la certezza della pena, un problema, questo, che dai cittadini italiani è particolarmente sentito¹². In questo ambito si colloca la questione della cosiddetta "microcriminalità" o, più precisamente, dei reati predatori (borseggi, furti e scippi, danneggiamenti e vandalismi, spaccio di sostanze stupefacenti su strada, truffe agli anziani..). Si tratta di un'area dai contorni incerti, spesso ben collegata anche alla macro criminalità. La caratteristica di questo tipo di reati è legata all'impatto che essi producono sulle vittime e sulla loro vita quotidiana. Come testimoniato da molti studi sulla vittimizzazione, anche quando non producono conseguenze irreparabili o estremamente gravi, questo tipo di reati ha comunque un impatto

¹² Sia per i cittadini residenti nei piccoli comuni che per i residenti nelle aree metropolitane la scarsa efficacia della giustizia è al primo posto tra i fattori che alimentano il senso di insicurezza Citalia-ANCI Ricerche, *I piccoli comuni e la sicurezza*, 2008; per le aree metropolitane cfr. Cap.3.

profondo sulla insicurezza personale, anche a lungo termine, ben oltre il danno effettivo arrecato.

Il disordine urbano, le "inciviltà"

La seconda dimensione dell'insicurezza urbana ha a che vedere con il "disordine urbano", le cosiddette incivilties¹³. In questo caso, si fa riferimento a comportamenti che non configurano reati veri e propri o comunque rientrano nel campo delle violazioni minori delle leggi. Può trattarsi di inciviltà "fisiche" che deturpano l'ambiente urbano (graffiti, vandalismi,..) o comportamentali (schiamazzi, atteggiamenti offensivi o molesti,..). Questi fenomeni hanno un impatto molto forte sul senso di insicurezza urbana. "Le inciviltà sono interpretate dai cittadini come un segno dell'indebolimento dell'ordine sociale e dell'assenza di controllo delle istituzioni. Così il permanere di segni di inciviltà avvia, nel medio lungo periodo, il decadimento del sistema sociale del vicinato, compromettendo pericolosamente il sentimento di appartenenza ai luoghi"¹⁴. Secondo la teoria delle "finestre rotte"¹⁵, quando in un quartiere si lasciano accumulare segni di disordine sociale e fisico e si indeboliscono i meccanismi di controllo informale, aumenta la delinquenza, crolla il mercato immobiliare, chi può va a vivere altrove, alimentando ulteriormente l'abbandono e il disordine. Il degrado diviene contagioso. Questa teoria ha

¹³ Per un approfondimento cfr. Capitolo 4

¹⁴ G. Amendola (a cura di), *Città, criminalità, paure*, Liguori 2008

¹⁵ J.Q. Wilson e G.L.Kelling, *Broken Windows: the Policy And Neighbourhood Safety*, The Atlantic Monthly 243, 29-36, 1982; W.G. Skogan *Disorder and Decline*, Free Press, New York 1990; G.L. Kelling e C.M. Coles *Fixing Broken Windows*, Simon & Schuster, New York 1996

avuto il valore di mettere in evidenza l'importanza della prevenzione territoriale, intesa come cura degli spazi urbani e rispetto delle regole minute del vivere quotidiano. Uno spazio in cui le amministrazioni e le comunità locali possono giocare un ruolo determinante.

Alla prevenzione sociale (del disagio giovanile, della disoccupazione,..) si affianca dunque un altro tipo di prevenzione che mette al centro la cura degli spazi urbani e il rispetto delle regole minute del vivere quotidiano. Si sottolinea, allo stesso tempo, l'effetto moltiplicatore e devastante prodotto dalla trascuratezza e dall'abbandono degli spazi pubblici.

Mentre nella prima dimensione della sicurezza urbana, strettamente connessa alla prevenzione e alla repressione dei reati, le responsabilità prevalenti di intervento sono attribuite allo Stato e alle forze di polizia, qui il problema, come è chiaro, non è affrontabile solo o principalmente sul terreno dell'ordine pubblico. E' lo spazio di quelle che alcuni chiamano "politiche di rassicurazione", dove un ruolo determinante può essere giocato dalle amministrazioni locali.

Lo "stress culturale"

A queste due dimensioni dell'insicurezza urbana (relative all'ordine pubblico in senso stretto e al disordine urbano) se ne può aggiungere una terza, collegata ai rapidi cambiamenti nella morfologia sociale e demografica delle città. Il caso più evidente è rappresentato oggi dall'aumento del numero delle persone immigrate; in Italia questo processo, comune a tutti i paesi

sviluppati, ha avuto un'accelerazione straordinaria¹⁶. La presenza di tanti cittadini stranieri, con lingue, usi e costumi diversi, ha certamente modificato la fisionomia di interi quartieri ponendo i "nativi" (come li definisce Bauman) di fronte alla necessità di misurarsi con un contesto modificato. La percezione della sicurezza è collegata alla "recinzione emotiva"¹⁷ che ci accompagna negli ambienti di vita più familiari, con il loro portato di abitudine e di prevedibilità nelle piccole routine quotidiane. I cambiamenti repentini di tale contesto possono provocare ansia e disorientamento. Da qui il nascere di quella che può definirsi come una condizione di stress culturale, caratterizzata da un senso di estraneità e di "espropriazione" da parte di una cultura altra ed estranea. La percezione di una presunta minaccia nel possesso dello spazio urbano può facilmente tradursi nell'abbandono degli spazi pubblici prima frequentati, arrivando anche a ridisegnarne i confini.

Come ha scritto Marc Augé, se gli immigrati allarmano tanto è forse innanzi tutto perché essi "dimostrano la relatività delle certezze iscritte nel territorio, dell'appartenenza ad uno spazio che all'improvviso non è più vissuto come proprio"¹⁸. Qui l'azione di riduzione dell'incertezza chiama in causa le politiche di coesione e di integrazione sociale. Politiche con una forte impronta territoriale, a partire proprio dalla ripresa di una fruizione, condivisa, degli spazi pubblici.

¹⁶ Al 1° gennaio 2008 i residenti stranieri nel nostro Paese hanno raggiunto quota 3,4 milioni, segnando una crescita del 153% rispetto al 2001.

¹⁷ A. Giddens, *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino 1994.

¹⁸ Marc Augé, *Nonluoghi. Introduzione ad una antropologia della surmodernità*, Eléuthera 2005.

Il fenomeno dell'immigrazione è indubbiamente il più avvertito tra i cambiamenti nella composizione sociale dei quartieri ma non è certo il solo. Non sono da sottovalutare i micro conflitti che connotano un rapporto più rarefatto e difficile, nelle città, tra le diverse generazioni (giovani e anziani), così come l'aumento del senso di estraneità tra persone di diverso status socio-economico e, in senso generale, le espressioni di insofferenza e di chiusura nei confronti delle diversità. In tutti questi casi si rivela in pieno la necessità di una politica territoriale volta non solo a garantire il rispetto, da parte di tutti gli attori, delle regole comuni, ma anche a conoscere e ricomporre le distanze, rafforzando il capitale sociale, promuovendo occasioni e spazi per allacciare nuovi legami, per tessere nuove reti amicali e di vicinato, vero antidoto a questo genere di insicurezza urbana.

Uno schema di classificazione delle diverse dimensioni dell'insicurezza urbana è il seguente.

DIMENSIONI DELL'INSICUREZZA URBANA	DEFINIZIONE	FENOMENI	STRATEGIE DI INTERVENTO
INSICUREZZA CIVILE	Insicurezza derivante dal rischio effettivo di essere vittima di atti delittuosi nei confronti della propria persona, dei propri cari e dei beni	microcriminalità/reati predatori pervasività della macrocriminalità nella vita quotidiana	interventi di rafforzamento dell'ordine pubblico (risorse umane, logistica, tecnologia) coordinamento tra le forze di polizia e gli attori locali efficacia del sistema della giustizia per la certezza della pena monitoraggio/controllo del territorio (sicurezza di prossimità)
DISORDINE URBANO	Insicurezza derivante dalla percezione di incuria degli spazi urbani e di mancato controllo del rispetto delle regole di civile convivenza	fattori di degrado ambientale (abbandono degli spazi pubblici, graffiti, segni di incuria, sporcizia,) fattori di degrado sociale (schiamazzi, ubriachezza, comportamenti molesti e aggressivi,..)	manutenzione degli spazi a rischio di degrado progettazione urbana e programmi di riqualificazione controllo sul rispetto quotidiano delle regole di convivenza formazione e sviluppo del senso civico dei cittadini e di gruppi target
STRESS CULTURALE	Insicurezza derivante dalla percezione di estraneità e di isolamento legata al rapido cambiamento del proprio ambiente di vita	enclave "mono etniche", segregazione e isolamento spaziale invecchiamento e solitudine urbana allentamento dei legami sociali e di vicinato	politiche di inclusione e coesione sociale mediazione culturale e sociale riattivazione degli spazi pubblici regolazione urbana contrasto alla solitudine

Al di là dello schematismo, proprio di ogni categorializzazione, emerge come una politica locale della sicurezza, per essere efficace nel breve come nel medio periodo, non possa che partire dalla complessità dei fenomeni da affrontare e quindi articolare l'azione di contrasto su diversi assi di intervento¹⁹.

¹⁹ Cfr. Capitolo 4

CAPITOLO 2.

Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze *extra ordinem*

L'attribuzione dei nuovi poteri di ordinanza riconosciuti al sindaco, quale ufficiale di governo, dal nuovo art. 54 del d. lgs. 267/2000, così come modificato dal d. l. n. 92/2008, conv. in legge n. 125/2008, costituisce un elemento di innovazione che si presta sul piano più strettamente giuridico a talune considerazioni volte a mettere in evidenza i punti di forza del nuovo sistema ma anche taluni aspetti più problematici.

Ovviamente si tratta di valutazioni che possono basarsi prevalentemente su una lettura del dato normativo e delle prime ma già numerose esperienze finora realizzate attraverso il ricorso alle nuove ordinanze sindacali. Le prime pronunce del giudice amministrativo possono a loro volta costituire un ulteriore elemento di riflessione, anche se ancora non certo rappresentativo per l'esiguità numerica dei pronunciati giurisdizionali.

Allo stesso tempo, la lettura dei caratteri di maggiore innovazione del rinnovato potere di ordinanza dei sindaci non può non trovare un termine inevitabile di paragone rispetto alle esperienze delle ordinanze contingibili e urgenti realizzate sulla base della previgente normativa.

2.1 Il rafforzamento del ruolo del sindaco come ufficiale di governo

In primo luogo, il nuovo disposto normativo dell'art. 54, co. 4, può essere letto in chiave di un evidente rafforzamento del ruolo del sindaco, anche se nella sua qualità di ufficiale di governo.

Si assiste, in altri termini, ad una marcata territorializzazione di funzioni che finiscono con l'essere affidate al livello amministrativo di base.

A tale riguardo, però, non può non rimarcarsi come, anche a fronte della estensione degli ambiti di intervento del sindaco, non più circoscritti come nel precedente art. 54 - alla incolumità dei cittadini o, come oggi definita, all'incolumità pubblica, ma proiettati anche alla innovativa "materia" della sicurezza urbana, il fenomeno di localizzazione dei poteri atti a prevenire ed eliminare i gravi pericoli che costituiscano una minaccia per le comunità, assume i connotati di un processo di decentramento statale, piuttosto che di un processo di pieno conferimento di funzioni in chiave autonomistica.

La sicurezza urbana, che pure sembra chiaramente evocare una realtà che può essere definita solo dal concorso di funzioni statali e funzioni regionali e locali²⁰, e tale da non tradursi solo ed esclusivamente con una sostanziale coincidenza con i concetti di sicurezza e ordine pubblico²¹, finisce invece con il nuovo disposto dell'art. 54 del Tuel per essere fatta rientrare a pieno titolo nella

²⁰ A.Pajno, *Alla ricerca della nozione di sicurezza urbana*, Astrid on line, settembre 2008.

²¹ L.Vandelli, *I poteri del Sindaco in materia di ordine pubblico e sicurezza urbana*, Astrid on line, settembre 2008.

materia statale, appunto, dell'ordine pubblico e sicurezza (di cui all'art. 117, comma 2, lett. h), Cost.).

La considerazione del sindaco, seppur legittimato dal suffragio elettorale diretto, nella sua veste di ufficiale del governo, piuttosto che di rappresentante dell'ente esponenziale della comunità locale, rappresenta in effetti una chiave di lettura particolarmente significativa, atta a far emergere con chiarezza che l'attribuzione di poteri volti a fronteggiare le situazioni inerenti alla sicurezza delle città avviene nell'ambito di una prospettiva prevalentemente legata alla dimensione statale degli interventi, rispetto ai quali i provvedimenti affidati al sindaco devono necessariamente inscrivere nell'ambito di un rapporto che ancora sembra caratterizzarsi in termini gerarchici amministrazione dello stato-sindaco, per lo più attraverso la interconnessione della figura del prefetto.

Basti ricordare, a tale riguardo, che il nuovo art. 54 prevede: (comma 4) la comunicazione al prefetto delle ordinanze da parte del sindaco, "anche ai fini della predisposizione degli strumenti necessari alla loro attuazione"; (comma 11) la possibilità di un intervento sostitutivo del prefetto in caso di inerzia del sindaco, anche con riferimento alle nuove ordinanze; (comma 5) la possibilità, sempre per il prefetto, di indire apposita conferenza, anche con i sindaci interessati, qualora le ordinanze comportino "conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi"; il permanere, seppur non espressamente richiamato, del potere prefettizio di annullamento delle ordinanze, come costantemente riconosciuto, anche di recente, dal giudice amministrativo; infine, (comma 12) la competenza del Ministro dell'Interno ad adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 54 del TUEL, tra cui anche quelle relative ai poteri di ordinanza.

2.2 Sicurezza urbana e ordine pubblico

Tale approccio sembra trovare la sua piena giustificazione nella considerazione della sicurezza urbana quale ambito circoscritto e, in quanto tale, ricompreso nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, che come noto, "ad esclusione della polizia amministrativa locale", spetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 117, comma 2, h).

D'altra parte, anche l'assetto delle relative funzioni amministrative – in coerenza con la tradizionale riserva statale per i compiti di sicurezza pubblica – è stato definito dall'art. 159 del d. lgs. 112 del 1998, in base al quale "le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica"; mentre "le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica ... concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni".

Il nuovo impianto costituzionale, che ha riconosciuto autonomo rilievo alla polizia amministrativa locale, avrebbe consentito di inquadrare anche il tema della sicurezza urbana in una prospettiva, sia in ordine al titolo della competenza, che al suo

stesso ambito contenutistico, profondamente diversa da quella che emerge dal nuovo art. 54 del TUEL. Consentendo, in particolare, di far emergere un ruolo proprio per gli enti locali nella predisposizione ed attuazione di misure idonee a fronteggiare le situazioni di crisi in stretta connessione con le funzioni locali e regionali.

Allo stesso tempo, la sicurezza urbana, non riconducibile semplicemente alla polizia amministrativa, ma ambito privilegiato dell'incontro delle varie sfere di competenze territoriali, necessita di un forte coordinamento tra i differenti livelli di governo.

La strada seguita dal legislatore con la riforma dell'art. 54 va però, come già accennato, in altra direzione, laddove, pur territorializzando i provvedimenti atti a fronteggiare le situazioni di grave pericolo che minacciano la sicurezza delle città, mantiene attratta alla sfera statale, anche per il tramite del sindaco nella sua veste di ufficiale di governo, la relativa competenza.

Peraltro, tale scelta oggi sembra rivestire caratteri del tutto peculiari in ordine almeno a due fattori.

Il primo. Gli ambiti sui quali i sindaci sono chiamati ad adottare provvedimenti al fine di prevenire e di eliminare i gravi pericoli non possono essere ricondotti esclusivamente alla materia dell'ordine pubblico, pure di competenza esclusiva dello stato.

Infatti, ben più ampio e per certi versi incerto, sembra essere il contenuto ascrivibile alla sicurezza urbana, capace comunque di attrarre nel suo ambito interventi che vanno sicuramente ad incidere su sfere già di competenza regionale e locale. La stessa, problematica, disciplina dell'ambito di applicazione del potere di ordinanza dei sindaci, dettata con il DM 5.8.2008, manifesta al contempo un impianto chiaramente statalista e una interpretazione contenutistica della sicurezza urbana piuttosto restrittiva.

In effetti, sia i poteri sindacali in materia di ordine e sicurezza pubblica (comma 1, art. 54), sia quelli di ordinanza per prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (comma 4, art. 54), trovano nel DM una comune copertura nell'essere ricompresi nella "tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica" che, ci ricorda il decreto, ad esclusione della polizia amministrativa locale, è riservata alla competenza esclusiva dello Stato. È quanto affermato nelle premesse del provvedimento ministeriale, che peraltro sembra ancorare un tale inquadramento all'esigenza di garantire le diverse "prestazioni" in termini di sicurezza, all'esigenza di "assicurare uniformità su tutto il territorio nazionale dei (relativi) livelli essenziali".

Ancor prima di delineare l'ambito dell'incolumità pubblica e, soprattutto, della sicurezza urbana, il DM manifesta la preoccupazione che i nuovi poteri riconosciuti ai sindaci possano tramutarsi in una inaccettabile differenziazione degli interventi in tema di sicurezza locale operati nei differenti territori del Paese. Nella consapevolezza, probabilmente, che soprattutto le nuove ordinanze sindacali possono debordare significativamente dai limiti delle ordinanze contingibili e urgenti per proiettarsi verso quello di atipici strumenti normativi a carattere generale e, in quanto tali, capaci di configurare discipline differenziate per i territori di riferimento assai problematicamente inquadrabili rispetto alla tutela, appunto, di diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti.

Sotto il piano contenutistico il DM, dopo aver qualificato l'incolumità pubblica come "l'integrità fisica della popolazione" e la sicurezza urbana, quale "bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le

condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”, passa a specificare i vari ambiti di intervento.

Il sindaco, ai sensi dell’art. 2, può intervenire per prevenire e contrastare:

- a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool;
- b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana;
- c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b);
- d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico;
- e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.”

Così, le ordinanze sindacali costituiscono l’occasione, per un verso per ancorare alla dimensione propriamente locale le risposte più idonee atte a fronteggiare le situazioni di grave pericolo per la sicurezza; per altro verso, però, costituiscono un elemento che può

determinare una "deroga" permanente al riparto di competenze tra i diversi livelli di governo territoriale.

Tanto più a fronte del mancato intervento del legislatore statale cui è affidata la disciplina delle forme di coordinamento fra Stato e regioni anche nella materia dell'ordine pubblico (art. 118, comma 3, cost.).

Ciò che potrebbe e dovrebbe essere rimesso alla competenza degli enti locali e regionali, nella loro dimensione di enti autonomi territoriali, e che dovrebbe tradursi nella disciplina normativa – attraverso leggi regionali e/o regolamenti locali – delle situazioni di pericolo per la sicurezza dei territori, ancor prima che nella adozione di puntuali provvedimenti, che però assumono il carattere di provvedimenti generali e permanenti, rischia in tal modo di essere indeterminatamente differito all'esito di una esperienza caratterizzata dalla nuova fase delle ordinanze sindacali.

Il secondo. Si diceva già in precedenza, che pur tuttavia le nuove ordinanze affidate ai sindaci costituiscono una opportunità di sicuro interesse per mettere in atto quelle soluzioni che, a fronte delle specifiche situazioni di pericolo, risultino maggiormente rispondenti al contesto territoriale e alla realtà sociale della comunità di riferimento.

Non può non rilevarsi, però, che le ordinanze sindacali, nella nuova versione dell'art. 54, assumono caratteri del tutto nuovi rispetto alla precedente esperienza delle ordinanze contingibili e urgenti.

Infatti, la formulazione del vigente art. 54, prevede che il sindaco possa adottare, con atto motivato, provvedimenti "anche" contingibili e urgenti, lasciando così uno spazio notevole, già ampiamente riempito dai sindaci, per un uso "ordinario" delle

ordinanze, quale strumento di disciplina di fenomeni che pure non presentino i caratteri della necessità e dell'urgenza.

Come noto, le ordinanze contingibili e urgenti, soprattutto ad opera della giurisprudenza, sono state ricondotte tra i provvedimenti *extra ordinem*, adottati proprio per provvedere in situazioni di urgenza e necessità, il cui contenuto, per tali ragioni, non è e non sarebbe comunque mai stato predeterminabile dalla legge, "ma si adegua in concreto ai tratti dell'emergenza sulla quale si vuole intervenire" (Cons. St., sez. V, 9.2.2001, n. 580).

Un provvedimento pertanto atipico, adottato in via straordinaria, per fronteggiare situazioni emergenziali per le quali non sia possibile far ricorso agli strumenti amministrativi ordinari e, perciò, adeguatamente motivato e necessariamente temporaneo.

Le nuove ordinanze, però, possono ben essere anche a carattere ordinario, come ha riconosciuto esplicitamente da ultimo il giudice amministrativo (TAR Lazio, sez. II, 17.12.2008, n. 12222), volte cioè a fornire risposte a situazioni che pure non si caratterizzano per il carattere emergenziale.

Nel ricorso avverso l'ordinanza n. 242/2008 del sindaco di Roma - con cui sono stati disposti interventi di contrasto alla prostituzione su strada e di tutela della sicurezza urbana - il TAR Lazio ha riconosciuto, in primo luogo, che il DM 5.8.2008 previsto dall'art. 54, pure oggetto di specifiche censure, non si pone come fonte di regolamentazione di "una serie indefinita di fattispecie ..., ma si limita a fissare linee-guida atte a indirizzare ed uniformare, per tutto il territorio della Repubblica, la potestà sindacale d'ordinanza in materia".

La disposizione della lett. e) dell'art. 2 del DM, secondo cui il sindaco può intervenire per prevenire e contrastare "i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza

anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericolo l'accesso ad essi", si pone, pertanto, quale norma di indirizzo uniformante i poteri dei sindaci in materia.

D'altra parte, tale ricostruzione, volta a far valere la natura non normativa del DM, quanto quella di un atto di indirizzo e di fissazione di livelli uniformi di intervento nei diversi settori interessati, è strettamente connessa alla considerazione delle ordinanze in via ordinaria.

È quanto afferma esplicitamente il giudice amministrativo del Lazio, laddove argomenta che "il DM impugnato fornisce della sicurezza pubblica una precisazione ben ferma ed ancorata a criteri obiettivi, sì da garantire uniformità e rigore nell'esercizio di quella discrezionalità, propria" delle ordinanze sindacali, che il nuovo art. 54 ha previsto "non solo in via d'urgenza, ma soprattutto in via ordinaria".

Il sindaco, in altri termini, con il potere ordinario di ordinanza si pone, "come soggetto attuatore, in ambito locale ed in relazione alle domande sociali di sicurezza ... delle regole all'uopo stabilite a garanzia dell'unità dell'ordinamento e della stabilità della Repubblica".

L'ordinanza, in altri termini, pure provvedimento atipico, in quanto non previsto espressamente dalla legge, soprattutto nei suoi contenuti, viene ad assumere la portata di un provvedimento ordinario di disciplina di situazioni complesse, che può essere impiegato a fronte dell'esigenza di porre in essere interventi atti ad offrire idonee soluzioni al di fuori della logica emergenziale.

Anzi, l'ordinanza, strumento ordinario e non meramente straordinario "per risolvere le criticità strutturali della sicurezza urbana", è in sé "un provvedimento nominato, ma a contenuto e

ad effetti variabili, a seconda del modo d'atteggiarsi in concreto della vicenda da risolvere" (sent. TAR Lazio, cit.).

In tutto ciò si realizza uno dei tratti di maggior rilievo del nuovo potere dei sindaci, in quanto affida ad essi la definizione della nuova frontiera tra ciò che può essere disciplinato direttamente con ordinanza e ciò che, invece, dovrebbe essere più opportunamente oggetto di idonea fonte di disciplina normativa (pensando soprattutto ai regolamenti locali), laddove in particolare si tratti di disciplinare fenomeni con riferimento alla generalità dei cittadini e alla totalità indistinta del territorio comunale.

2.3 Il carattere "ordinario" delle ordinanze

D'altra parte, la riconduzione delle ordinanze sindacali nell'ambito di provvedimenti ordinari, comporta che tali provvedimenti, pur nella loro atipicità, sfuggano alla regola della necessaria temporaneità. Molte ordinanze, infatti, finora adottate, si caratterizzano proprio per non essere connesse a situazioni di necessità ed urgenza e, pertanto, per non essere state assunte con termine finale.

Anche il termine apposto nell'ordinanza del sindaco di Roma, pure più volte sottolineato dai giudici nella sent. 12222 cit., non sembra peraltro incidere minimamente sul carattere ordinario della ordinanza sulla prostituzione, che rimane, tenuto conto delle ipotesi di rinnovo, uno strumento di regolamentazione a carattere generale non connesso minimamente ai caratteri emergenziali posti al fondamento delle diverse ordinanze contingibili e urgenti. Con la conseguenza di trovarsi di fronte ad una potenziale permanenza "illimitata" dell'ordinanza, che finirebbe

problematicamente per assumere la portata di un provvedimento di disciplina a carattere generale per l'intera collettività locale.

Proprio la previsione di un esercizio ordinario di un potere *extra ordinem* - ciò che potrebbe presentarsi anche come una contraddizione implicita -, affida nelle mani dei sindaci la scelta della misura più idonea per poter apprestare gli strumenti per fronteggiare situazioni di grave pericolo per la sicurezza.

Ciò non può prescindere però dal considerare che l'intervento del sindaco non può essere considerato né risolutivo, né tantomeno sostitutivo delle fonti di disciplina competenti.

Deve essere in primo luogo impegno del legislatore statale, soprattutto laddove si vada ad incidere su posizioni attinenti alla tutela di libertà civili, predisporre la regolamentazione più idonea, tale da favorire anche la disciplina locale conseguente.

Allo stesso tempo, però, i sindaci hanno la responsabilità e l'opportunità di prefigurare, attraverso l'esercizio dei nuovi poteri di ordinanza, le soluzioni più rispondenti a livello locale per la sicurezza dei cittadini, consapevoli che così facendo, finiranno col delineare anche le possibili scelte dei legislatori statali e regionali.

Ancora una volta le parti risultano invertite, e ciò che avrebbe dovuto precedere l'esercizio di poteri locali, finirà inevitabilmente con il seguire quanto proprio l'esercizio ordinario dei poteri di ordinanza sarà stato in grado di prefigurare.

È questa la sfida che il nuovo art. 54 lancia ai sindaci. A loro la capacità di coglierla interpretando il proprio ruolo in una chiave volta a far risaltare il necessario bilanciamento tra le esigenze di sicurezza della collettività e il ricorso a poteri *extra ordinem*, senza che questi sfuggano ai limiti propri di un intervento che rimane derogatorio delle normali sfere di competenze.

Se si passa a considerare il dato concreto delle ordinanze sindacali finora adottate, si possono svolgere talune ulteriori considerazioni di carattere generale.

In primo luogo, una lettura delle ordinanze nei vari ambiti previsti dal D.M. 5.8.2008, sembra far emergere un tendenziale processo di tipizzazione degli stessi provvedimenti sindacali previsti dal nuovo comma 4 dell'art. 54 TUEL.

In effetti, non è difficile riscontrare una sostanziale coincidenza dei contenuti di molte ordinanze, che per i diversi ambiti di intervento finiscono con il riproporsi con una certa costanza nei diversi contesti comunali.

Tale fenomeno potrebbe essere ricondotto allo spirito emulativo in cui le ordinanze "innovative", adottate da sindaci precursori, vengono assunte a modello tipico dei provvedimenti ulteriori.

In realtà, però, la tendenza alla omologazione non è solo legata alla propensione negli enti locali ad assumere provvedimenti in fotocopia, quanto piuttosto al nuovo carattere delle ordinanze sulla sicurezza urbana, non più connesse – come invece erano le ordinanze contingibili e urgenti – alla specificità, oggettiva e temporale, di casi che richiedevano l'urgente e necessitato provvedere.

Le ordinanze ex art. 54, co. 4, in quanto oramai rivolte alla disciplina di fenomeni generalmente riscontrabili, finiscono con l'assumere la natura di provvedimenti a carattere tipico anche se con valenza normativa generale.

La tipizzazione, però, anziché essere il frutto di una scelta legislativa, che peraltro non potrebbe proiettarsi su provvedimenti normativi ma solo su provvedimenti puntuali e specifici, vincolando l'amministrazione nel suo agire, viene a realizzarsi, nel caso delle nuove ordinanze sindacali, come il processo di sedimentazione e

stratificazione di esperienze successive, fino alla potenziale configurazione di un tipo provvedimentale che potrebbe definirsi per adesione.

Ciò, in ogni caso, indica chiaramente che l'atipicità caratterizzante le ordinanze contingibili e urgenti, assume caratteri del tutto nuovi per le ordinanze sulla sicurezza urbana.

Peraltro, nel nostro caso, contrariamente a quanto ritenuto con riferimento alla tipicità legale degli atti amministrativi, è proprio il prevalente contenuto normativo delle nuove ordinanze a determinare il processo di tipizzazione in atto.

Con la conseguenza, però, almeno potenziale, che in assenza di vincoli specifici, il risultato possa consistere nella affermazione anche di più tipi provvedimentali, espressioni di indirizzi "normativi" differenti.

Ciò che pone non pochi problemi in ordine alla possibile differenziazione delle discipline, soprattutto laddove queste finiscano con l'incidere su diritti e libertà individuali, per attività che pur non considerabili di per sé illecite (si pensi al caso dell'esercizio della prostituzione), finiscono con l'essere sanzionate sulla base di provvedimenti locali secondo presupposti e modalità anche profondamente differenti nei vari contesti territoriali.

Non a caso, già si registrano orientamenti giurisprudenziali volti a rimarcare, seppur ancora in esito alle richieste cautelari, la problematicità degli interventi dei sindaci.

Se infatti il TAR del Lazio, con la sentenza n. 12222/2008, sopra richiamata, ha riconosciuto la legittimità dell'ordinanza del sindaco di Roma, n. 242/2008 di contrasto alla prostituzione su strada, in altro senso si è espresso il TAR del Veneto, che con l'ord. n. 22/2009 ha concesso la sospensione dell'ordinanza del sindaco di Verona n. 81/2008, che imponeva divieto di contrattare o esercitare attività di meretricio su strada.

A parte ogni considerazione sull'impianto in parte diverso della ordinanza del sindaco di Roma e di quella del sindaco di Verona - la prima almeno potenzialmente circoscritta a talune strade (consolari) del comune e comunque a termine (anche se ovviamente rinnovabile); la seconda invece riguardante l'intero territorio comunale e senza limitazione temporale - ciò che rileva nella considerazione del Giudice amministrativo del Veneto è che la sussistenza del pericolo posto a giustificazione della sospensione del provvedimento è "ravvisabile nell'incisione di diritti e libertà individuali non suscettibili di successivo ristoro".

Ciò sulla base di una considerazione delle ragioni di diritto secondo cui "l'ordinamento vigente non consente la repressione di per sé dell'esercizio dell'attività riguardante le prestazioni sessuali a pagamento ..." e che, inoltre, non possono comunque ritenersi vietate "su tutto il territorio comunale senza limiti ... condotte che, descritte in modo approssimativo e generico, possono risultare in concreto non lesive di interessi riconducibili alla sicurezza urbana ...".

Il carattere normativo generale caratterizza - si diceva - la stragrande maggioranza delle ordinanze finora assunte.

In alcuni casi vi è un'esplicita affermazione della natura di provvedimenti generali che queste assumono, e in quanto tali assoggettate alla specifica disciplina dell'art. 13 della l. n. 241/1990, che sottrae i provvedimenti normativi e generali alle ordinarie regole partecipative (v., ad es., ordinanza del sindaco di Parma, n. 269/2008).

Tale carattere normativo delle nuove ordinanze sindacali lo si riscontra soprattutto per il fatto che i provvedimenti riguardano, per lo più, l'intero territorio comunale o vaste zone di esso; si

riferiscono a fattispecie astrattamente identificabili; hanno carattere generale; non sono ad efficacia temporanea limitata.

D'altra parte, la portata normativa delle ordinanze talvolta è esplicitata ulteriormente, quale fonte derogatoria di precedenti disposizioni regolamentari locali, senza che però sussistano gli specifici presupposti della eccezionalità connessa alla necessità ed urgenza del provvedere.

In altri termini, contrariamente a quanto si è sempre ritenuto con riguardo al carattere derogatorio, temporalmente limitato, delle ordinanze contingibili e urgenti, i nuovi provvedimenti sindacali finiscono con l'introdurre una modifica sostanziale permanente alla disciplina normativa competente (si veda, ad es., il caso dell'ordinanza del sindaco di Reggio Calabria, n. 95/2008, con la quale si prevede una deroga rispetto alle modalità di esercizio della attività di ambulante, anche nei confronti dei commercianti già autorizzati sulla base di apposito regolamento locale, oltre che della legge di settore).

In alcuni casi le ordinanze invece si pongono addirittura come provvedimenti normativi a carattere anticipatorio rispetto a futuri interventi regolamentari e, forse, anche legislativi (v. ordinanza del sindaco di Campobasso, n. 180/2008, relativa alla somministrazione di cibo ai cani randagi).

Spesso, però, il contenuto delle ordinanze sembra porsi in una chiave meramente sostitutiva o addirittura alternativa rispetto alle fonti competenti. Ciò vale, in particolare, sia nei confronti dei regolamenti locali, che della legislazione regionale e statale.

I richiami alle norme di settore competenti contenute nelle ordinanze non sono, infatti, di per sé sufficienti ad attenuare la reale portata innovativa delle discipline introdotte con le ordinanze. Si pensi ai casi riguardanti l'esercizio di attività

commerciali (legge regionale e regolamenti locali); l'uso degli spazi pubblici (regolamenti locali); la circolazione stradale (legge statale e regolamenti locali).

Vi sono poi taluni profili disciplinati con le ordinanze che, in quanto implicanti delicati profili attinenti al godimento di diritti e libertà individuali, richiederebbero prioritariamente una disciplina statale, che ne garantisca la eguale fruizione su tutto il territorio nazionale (si pensi ai casi della prostituzione, dell'accattonaggio, dell'uso di sostanze stupefacenti e di alcol).

Il rafforzamento dei poteri sindacali per la sicurezza urbana può essere letto, così, non solo come il naturale esito di una prevalente statalizzazione delle funzioni di prevenzione e repressione connesse alle attività che possono costituire gravi pericoli per la sicurezza delle città (sindaco-ufficiale di governo), ma anche come il frutto di una generale sfiducia nei confronti di interventi rimessi agli organi rappresentativi, sia locali che nazionali.

Nei confronti dei consigli comunali rispetto all'organo monocratico del sindaco-ufficiale di governo. È indubbio che i sindaci possono più agevolmente intervenire rispetto alle assemblee elettive che, su temi di così rilevante interesse per la vita dei cittadini, finiscono spesso con il rispecchiare la complessità delle posizioni politiche, fortemente articolate anche all'interno delle stesse maggioranze.

Ma rimane il fatto che proprio la natura prevalente di provvedimenti a carattere normativo delle ordinanze sulla sicurezza, richiederebbe – laddove incidenti su competenze locali – l'intervento dei consigli comunali, rappresentativi della pluralità delle espressioni riconducibili al corpo elettorale.

Allo stesso tempo, il potenziamento del ruolo dei sindaci-ufficiali del governo per la sicurezza delle città sembra tradire una debolezza intrinseca dello Stato e del suo legislatore.

Taluni fenomeni, infatti, laddove si volesse incidere realmente, dovrebbero essere disciplinati - al di là del mero profilo penalistico - su base nazionale, senza scaricare sul livello locale l'onere di un intervento che non può essere risolutivo e che spesso finisce col favorire solo la "delocalizzazione" dei fenomeni da un comune all'altro, con il rischio che si possa innescare, proprio per questo, un progressivo rincorrersi di misure restrittive volte a fronteggiare gli squilibri di un assetto ordinamentale privo dei necessari caratteri unitari e, ancor più, degli strumenti di coordinamento normativo, ancor prima che amministrativo.

CAPITOLO 3.

La percezione dell'insicurezza nelle città metropolitane

3.1 La sicurezza percepita e il suo impatto sulle politiche pubbliche

Gli studi sulla sicurezza riservano un'attenzione crescente alla dimensione cognitiva dei rischi. La percezione dell'insicurezza è fortemente condizionata dal contesto sociale e culturale: è questo il nodo di fondo su cui poggia l'apparente paradosso di società sempre più sicure e, allo stesso tempo, sempre più impaurite. Ed è facile verificare come l'aumento o il decremento dei reati rilevati dalle forze dell'ordine e dalla magistratura in un determinato territorio spesso non abbia una diretta correlazione con l'aumento o la diminuzione della percezione di sicurezza tra i cittadini.

La percezione dei rischi ed il peso che ad essi viene attribuito si diversifica anche in relazione a variabili quali l'età, il genere, il luogo di residenza. Tra queste variabili, una di particolare impatto è rappresentata dal genere: sono le donne a vivere in modo più acuto la condizione di insicurezza²². Esemplificativo è anche il caso degli adolescenti, per quanto riguarda la peculiare sottovalutazione dei rischi che si registra in questa fascia d'età sulle possibili conseguenze di comportamenti al limite (abuso di alcol e di sostanze, guida pericolosa,..).

²² Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, Prevenzione, Contrasto*, 2007

Sono molti gli agenti che concorrono alla crescita dell'insicurezza percepita. Non solo i mass media, gli attori politici e gli stakeholders in genere possono esercitare una forte influenza in questo senso, ma ad entrare in campo sono un insieme molto più complesso e articolato di fattori. Ciò che è chiaro, è che alle paure collettive non basta rispondere con evidenze statistiche e con un mero calcolo di costi e benefici. E non può essere trascurato il fatto che la dimensione cognitiva, "immateriale", dell'insicurezza è in grado di produrre effetti estremamente concreti sulla vita delle persone e delle città ("se gli uomini definiscono certe situazioni come reali, esse sono reali nelle loro conseguenze")²³. Per tutti questi motivi, nella definizione di politiche pubbliche sul tema della sicurezza, la questione della sicurezza "percepita" non può essere trascurata o abbandonata ad un approccio esclusivamente comunicativo o, peggio, propagandistico.

3.2 La percezione dell'insicurezza "civile" e "sociale" tra i residenti delle grandi città

Cittalia ha realizzato, in collaborazione con SWG, un'indagine campionaria sui residenti di 11 aree metropolitane²⁴. Questa indagine prosegue e completa il lavoro di ricerca già in precedenza avviato con un'indagine dedicata alla questione della sicurezza nei

²³ W.I.Thomas, D.Thomas, *The Child in America*, Alfred Knopf, New York 1929.

²⁴ L'indagine è stata condotta mediante sondaggio con tecnica mista CATI-CAWI (Computer Assisted Telephone/Web Interview), all'interno di un campione nazionale di 11 campioni rappresentativi degli universi di cittadini maggiorenni residenti in ciascuna delle 11 città metropolitane in base a parametri di sesso ed età. Le interviste, realizzate tra il 9 e il 14 gennaio 2009, sono state complessivamente 3.700.

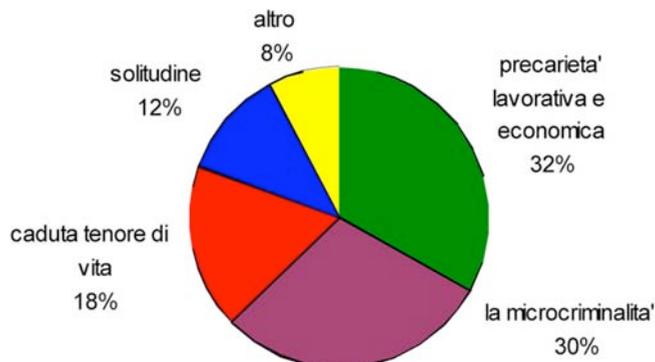
piccoli comuni. Diverse sono state le ricerche diffuse in questo periodo sulle paure che affliggono gli italiani.

In questo caso, come si vedrà, l'attenzione è focalizzata su un aspetto specifico dell'insicurezza: quello delle "paure quotidiane" che condizionano i comportamenti dei residenti delle grandi città e la loro fruizione degli spazi urbani. Con l'indagine campionaria ci si è posti inoltre l'obiettivo di raccogliere il punto di vista dei cittadini sulle strategie di intervento necessarie per rafforzare la sicurezza urbana: le responsabilità che dovrebbero assumere, rispettivamente, il livello centrale e locale di governo; il ruolo della polizia municipale e l'utilizzo di strumenti quali le ordinanze dei sindaci. Da ultimo, si è chiesto cosa i cittadini stessi, in prima persona, si sentono disposti a fare per migliorare la sicurezza nel proprio ambiente di vita.

Nelle paure quotidiane l'insicurezza sociale supera quella civile

Le paure prevalenti di chi risiede nelle grandi città riguardano innanzitutto l'insicurezza derivante da problemi economici e lavorativi. L'insicurezza economica (intesa come precarietà lavorativa e timore per la perdita del proprio attuale tenore di vita) pesa per il 50% sulle paure dei cittadini.

Fig. 1 - Qual e', tra le seguenti, la cosa che le fa più paura?
(dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Quale è, tra le seguenti, la cosa che le fa più paura?
(valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
la precarietà lavorativa	41	33	32	28	25	27
la microcriminalità	31	30	33	32	33	29
non mantenere il tenore di vita	16	20	13	20	19	20
la solitudine	8	10	15	13	14	16
nessuna di queste cose	4	7	7	7	9	8
preferisco non rispondere	1	1	1	0	3	1

	Palermo	Roma	Torino	Venezia	Napoli
la precarietà lavorativa	46	36	38	26	34
la microcriminalità	25	23	32	29	42
non mantenere il tenore di vita	14	21	16	21	13
la solitudine	10	11	9	15	8
nessuna di queste cose	5	9	5	9	3
preferisco non rispondere	0	1	2	1	2

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Il dato si diversifica per le fasce d'età. Com'è del resto immaginabile, nella fascia d'età tra i 18-34 anni la precarietà lavorativa è la paura prevalente (49,9%) mentre la microcriminalità è meno temuta (19,6%); tra i 35-54 anni le due "paure" tendono a riequilibrarsi (precarietà lavorativa 36,2% e microcriminalità 26,4%) e nella fascia di età degli over 55enni i valori si invertono rispetto a quelli dei più giovani (precarietà lavorativa 20,3% e microcriminalità 39%).

Dalla "paura" all'insicurezza": a prevalere è la "microcriminalità"

Se la paura dominante riguarda oggi la condizione sociale ed economica, quando si passa a considerare l'"insicurezza", l'associazione semantica prevalente è con il termine "microcriminalità". A distanza segue la considerazione dell'insicurezza sociale - il tema delle "difficoltà economiche" - che, se associato alla "precarietà del lavoro", raggiunge comunque un valore significativo e la "criminalità organizzata" (con una sensibilità più spiccata, com'era prevedibile, in città come Napoli e Palermo, ma con un valore significativo anche nella città di Roma).

Quando pensa alla sicurezza, qual è tra le seguenti la prima cosa che le viene in mente? (valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
la micro-criminalita'	47	54	43	43	53	51
le difficolta' economiche	11	12	9	10	15	12
le grandi organizzazioni criminali (mafia, camorra, etc..)	11	7	6	9	8	8
la precarieta' del lavoro	9	9	17	12	8	8
il terrorismo	4	6	10	7	5	6
i pericoli derivanti dall'inquinamento e dal degrato ambientale	9	8	4	11	5	7
la sicurezza nei luoghi di lavoro	6	2	9	5	5	5
la sicurezza alimentare	3	2	2	3	1	3
<i>preferisco non rispondere</i>	0	1	2	1	0	1

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
la micro-criminalita'	56	27	49	54	49
le difficolta' economiche	7	13	12	10	15
le grandi organizzazioni criminali (mafia, camorra, etc..)	22	22	14	9	7
la precarieta' del lavoro	5	15	10	7	9
il terrorismo	2	6	4	7	6
i pericoli derivanti dall'inquinamento e dal degrato ambientale	3	7	5	7	6
la sicurezza nei luoghi di lavoro	3	9	5	5	7
la sicurezza alimentare	2	1	1	1	1
<i>preferisco non rispondere</i>	1	2	0	2	2

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

L'inefficienza del "sistema giustizia" prima causa di insicurezza

Tra le prime cause alle quali i cittadini attribuiscono l'aumento dell'insicurezza è, in tutte le città, "la scarsa efficacia della giustizia" (37%). Altri temi spesso oggetto di dibattito pubblico assumono invece valori inferiori: è il caso del problema

dell'immigrazione (24%) e dell'insufficienza delle forze di polizia (17%). Al secondo e al terzo posto si collocano la "mancanza e la precarietà del lavoro" (36%), e "l'aumento delle diseguaglianze e la crisi economica" (26%), a conferma di un senso di incertezza che mette assieme, nella vita quotidiana, i problemi dell'ordine pubblico e quelli della sicurezza sociale. Ridimensionato, il ruolo dei mass media nell'alimentare la percezione di insicurezza (18%).

Quali sono, secondo Lei, i fattori che alimentano maggiormente il senso di insicurezza dei cittadini? Indichi i 3 più importanti per Lei

<i>[somma citazioni valori % rapportati al campione comunale]</i>	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
la scarsa efficacia della giustizia	41	41	30	30	40	36
la mancanza o la precarietà di lavoro	41	30	42	32	35	29
l'aumento delle diseguaglianze e la crisi economica	27	29	22	29	27	23
l'immigrazione	22	24	21	28	25	31
l'aumento dei reati	22	23	25	25	26	20
la caduta dei valori	23	22	27	26	25	26
il peggioramento della qualità della vita nelle città	20	22	12	27	13	23
il traffico e il consumo di droghe	16	15	26	19	16	19
l'enfasi data dai mass media ai fenomeni di violenza	10	20	14	11	19	20
l'insufficienza delle forze dell'ordine	23	16	13	14	18	20
la debolezza dei legami sociali	8	19	11	14	10	11
la crisi del sistema bancario e l'eventuale perdita di risparmi	8	7	9	9	9	8
l'invecchiamento della popolazione	3	4	3	3	10	7
le truffe bancarie (clonazione di carte di credito e bancomat)	6	6	5	4	4	4

segue

Quali sono, secondo Lei, i fattori che alimentano maggiormente il senso di insicurezza dei cittadini? Indichi i 3 più importanti per Lei

<i>[somma citazioni, valori % rapportati al campione comunale]</i>	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia	media 11 città
la scarsa efficacia della giustizia	36	33	42	35	38	37
la mancanza o la precarietà di lavoro	49	46	36	35	29	36
l'aumento delle disuguaglianze e la crisi economica	24	33	23	25	28	26
l'immigrazione	9	14	24	32	32	24
l'aumento dei reati	25	30	22	22	21	24
la caduta dei valori	21	23	22	21	21	23
il peggioramento della qualità della vita nelle città	33	26	26	19	18	22
il traffico e il consumo di droghe	29	15	23	24	15	20
l'aumento dei casi di violenza ai fenomeni di violenza	10	13	25	24	19	18
l'insufficienza delle forze dell'ordine	18	17	16	19	15	17
la debolezza dei legami sociali	6	8	12	7	13	11
la crisi del sistema bancario e l'eventuale perdita di risparmi	5	8	8	13	5	8
l'invecchiamento della popolazione	2	5	5	7	5	5
le truffe bancarie (clonazione di carte di credito e bancomat)	2	2	3	5	3	4

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

L'effetto insicurezza: si riduce la solidarietà

Sugli effetti provocati dalla insicurezza il giudizio dei residenti delle grandi città converge: l'insicurezza rende più diffidenti e fa diminuire la solidarietà.

E secondo lei, qual è il principale effetto che produce il senso di insicurezza? (valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
rende piu' diffidenti e diminuisce la solidarieta'	50	63	47	48	56	63
aumenta la depressione	19	12	21	21	18	16
fa uscire meno di casa	18	15	19	16	17	12
riduce i contatti con gli altri	13	10	13	15	9	9
preferisco non rispondere	2	0	2	1	1	2

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
rende piu' diffidenti e diminuisce la solidarieta'	45	48	61	58	55
aumenta la depressione	17	19	20	13	18
fa uscire meno di casa	15	18	11	20	16
riduce i contatti con gli altri	23	15	8	9	11
preferisco non rispondere	3	3	1	2	1

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Fig. 2 - Qual e' il principale effetto che produce il senso di insicurezza? (dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

3.3 Il giudizio dei residenti sulla sicurezza nella propria città

La città è un luogo sicuro?

Il giudizio dei cittadini sulla sicurezza nella propria città si differenzia in modo sensibile nelle 11 aree considerate.

Considera la propria città come un luogo molto o abbastanza sicuro la maggioranza dei cittadini di Venezia (81); Cagliari (77); Firenze (62); Genova (55); Milano (52); Torino (51) e Bologna (51). Negli altri casi, invece, a prevalere è la percezione di insicurezza: Napoli (91); Palermo (70); Bari (62) e Roma (55).

Lei oggi avverte il suo Comune come un luogo

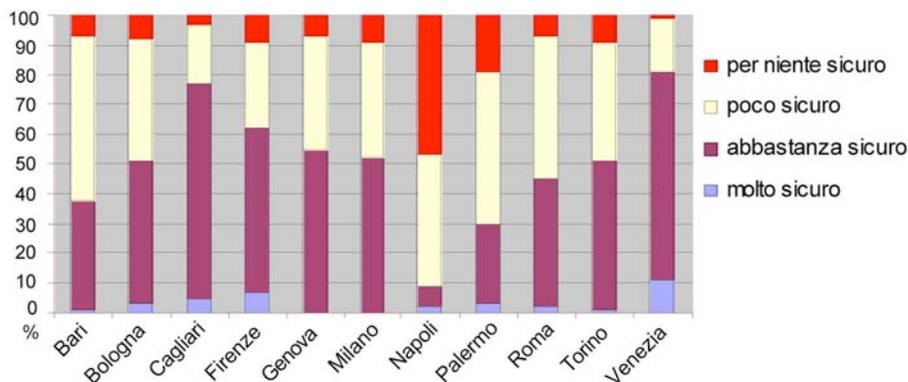
(valori percentuali):

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
molto sicuro	1	3	5	7	0	0
abbastanza sicuro	37	48	72	55	55	52
somma sicuro	38	51	77	62	55	52
poco sicuro	55	41	20	29	38	39
per niente sicuro	7	8	3	9	7	9
somma insicuro	62	49	23	38	45	48

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
molto sicuro	2	3	2	1	11
abbastanza sicuro	7	27	43	50	70
somma sicuro	9	30	45	51	81
poco sicuro	44	51	48	40	18
per niente sicuro	47	19	7	9	1
somma insicuro	91	70	55	49	19

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Fig. 3 – La percezione della sicurezza nella propria città
(dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Può essere interessante un confronto tra questo dato e quello relativo al numero dei reati - borseggi, furti in appartamento, scippi e rapine - rilevato dal Ministero dell'Interno nelle 11 città considerate dall'indagine. Dal confronto tra i dati e il livello di percezione dell'insicurezza emerge come quest'ultima non vada di pari passo con la graduatoria dei reati.

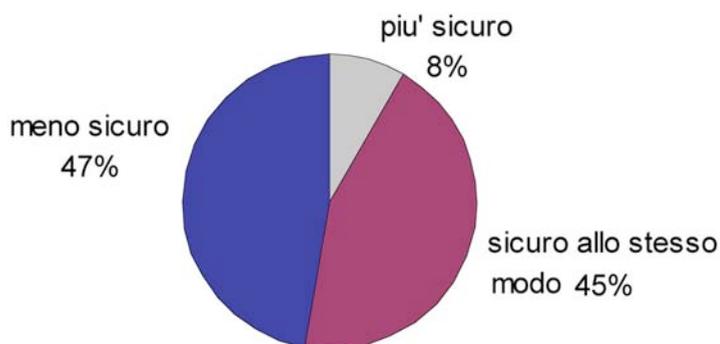
Nel valutare lo scarto tra la percezione dell'insicurezza e il numero dei reati, occorre d'altro canto considerare che i dati del Ministero fanno riferimento alle denunce presentate e naturalmente non comprendono i reati non denunciati. Sono gli studi sulla vittimizzazione, negli ultimi anni, ad aver permesso di aprire uno squarcio su quest'area sommersa, di dimensioni assai ampie²⁵.

²⁵ Considerando le ricerche Istat sulla vittimizzazione, si ipotizza ad esempio che il numero dei borseggi sia circa il doppio di quello denunciato, il numero degli scippi

La condizione di insicurezza non migliora negli anni

E' migliorata o peggiorata, negli ultimi anni, la sicurezza nella città in cui si vive? I cittadini di Napoli, Bologna, Genova, Torino, Roma, Firenze, Milano registrano in prevalenza un peggioramento; nelle altre città la situazione si considera stazionaria, mentre in nessun contesto territoriale i cittadini segnalano un miglioramento.

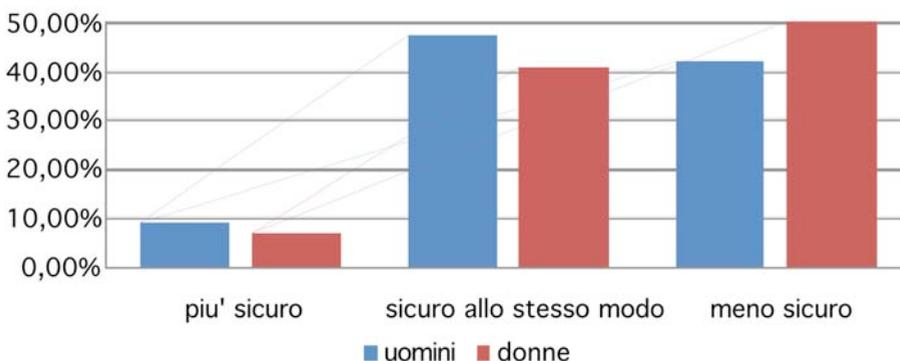
Fig. 4 – Rispetto a qualche anno fa il suo comune è
(dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

quasi il triplo. Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia*, 2007. Nei casi delle donne vittime di violenza sessuale, fisica o psicologica, il sommerso è elevatissimo. Raggiunge il 96% delle violenze da un non partner e il 93% di quelle dal partner. E' consistente la percentuale di donne che non parla con nessuno delle violenze subite (33,9% per quelle subite dal partner e 24% per quelle da non partner). Istat, *La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia*, Febbraio 2007.

Fig. 4 – Rispetto a qualche anno fa il suo comune è
(dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Sono soprattutto le donne a percepire un peggioramento nelle condizioni di sicurezza della propria città.

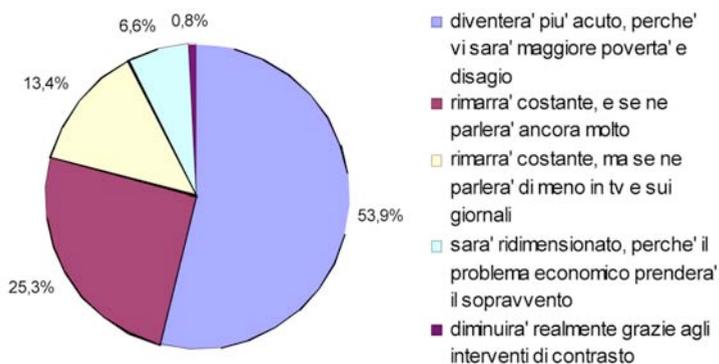
Un futuro a tinte fosche

Un forte senso di pessimismo si registra anche nelle proiezioni del problema della sicurezza nel futuro. Ai cittadini intervistati è stato chiesto di indicare come evolverà in futuro il problema della sicurezza urbana, anche alla luce dell'acuirsi della crisi economica.

La maggioranza dei cittadini intervistati ritiene che il problema della sicurezza diventerà più acuto, perché vi sarà maggiore povertà e disagio e non diminuirà l'attenzione dei media (53,9%). Sono in pochi ad avere fiducia nel fatto che l'insicurezza urbana diminuirà realmente grazie agli interventi di contrasto (6,6%) mentre una percentuale più alta (25,3%) ritiene che quello della

sicurezza urbana rimarrà un problema costante e se ne parlerà ancora molto.

Fig. 5 – Si prevede che nei prossimi mesi la crisi economica si intensificherà. Secondo Lei, in tale situazione, il problema della sicurezza urbana (dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Come saprà, si prevede che nei prossimi mesi la crisi economica si intensificherà. Secondo Lei, in tale situazione, il problema della sicurezza urbana: (valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
diventera' piu' acuto, perche' vi sara' maggiore poverta' e disagio	55	56	45	48	59	49
rimarra' costante, e se ne parlera' ancora molto	25	25	33	30	25	25
rimarra' costante, ma se ne parlera' di meno in tv e sui giornali	15	12	16	12	11	16
sara' ridimensionato, perche' il problema economico prendera' il sopravvento	4	6	6	9	5	8
diminuirà realmente grazie agli interventi di contrasto	1	1	0	1	0	2
<i>preferisco non rispondere</i>	2	5	3	3	3	2

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
diventera' piu' acuto, perche' vi sara' maggiore poverta' e disagio	59	57	60	54	48
rimarra' costante, e se ne parlera' ancora molto	20	23	20	23	33
rimarra' costante, ma se ne parlera' di meno in tv e sui giornali	12	14	12	14	13
sara' ridimensionato, perche' il problema economico prendera' il sopravvento	8	4	8	9	4
diminuirà realmente grazie agli interventi di contrasto	1	2	0	0	2
<i>preferisco non rispondere</i>	17	7	1	2	4

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

3.4 La geografia dell'insicurezza urbana

Il proprio quartiere è comunque "più sicuro"

Se il dato relativo alla sicurezza percepita nella propria città segna, in molti casi, un valore negativo, la situazione migliora quando si chiede ai cittadini di valutare la sicurezza nel proprio quartiere. Nel proprio quartiere ci si sente più sicuri. Una conferma, questa, di come la percezione della insicurezza diminuisca con l'aumentare della conoscenza e del "possesso" dell'ambiente. Il territorio urbano non è percepito dai residenti come un unicum. La percezione dell'insicurezza è fortemente legata ad alcuni luoghi specifici della città.

Parlando invece del quartiere/zona in cui vive, Lei oggi lo avverte come un luogo: (valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
molto sicuro	2	9	18	8	6	7
abbastanza sicuro	56	60	62	58	66	55
somma sicuro	58	69	80	66	72	62
poco sicuro	34	26	18	29	23	31
per niente sicuro	8	5	2	5	5	7
somma insicuro	42	31	20	34	28	38
<i>preferisco non rispondere</i>	1	0	1	0	0	1

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
molto sicuro	2	4	7	8	21
abbastanza sicuro	32	55	57	56	65
somma sicuro	34	59	64	64	86
poco sicuro	40	30	30	29	12
per niente sicuro	26	11	6	7	2
somma insicuro	66	41	36	36	14
<i>preferisco non rispondere</i>	2	2	0	1	1

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

E rispetto a qualche anno il suo quartiere è: (valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
piu' sicuro	17	4	13	4	8	7
sicuro allo stesso modo	57	54	68	54	56	51
meno sicuro	26	42	19	42	36	42
<i>preferisco non rispondere</i>	2	3	3	1	2	2

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
piu' sicuro	2	7	8	4	5
sicuro allo stesso modo	38	63	59	55	67
meno sicuro	60	30	33	41	28
<i>preferisco non rispondere</i>	3	2	1	2	1

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

E complessivamente direbbe che la sua città: (valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
e' sicura ovunque	4	2	6	3	2	1
e' sicura nella maggior parte dei luoghi	26	42	55	49	38	37
e' sicura solo in alcuni luoghi	52	36	34	34	48	47
non e' sicura in nessun luogo	18	20	5	14	12	15
<i>non sapei</i>	1	1	1	0	1	1

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
e' sicura ovunque	2	0	1	0	8
e' sicura nella maggior parte dei luoghi	6	26	30	40	54
e' sicura solo in alcuni luoghi	32	48	53	44	34
non e' sicura in nessun luogo	60	26	16	16	4
<i>non sapei</i>	1	1	1	1	0

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

I quartieri della città: le zone off limits

E' stato chiesto agli intervistati di indicare se, nella propria città, vi sono quartieri "off limits", in cui sia pericoloso avventurarsi. Solo a Bologna, Firenze e Venezia la maggioranza dei cittadini ritiene che non vi siano nella propria città quartieri di questo tipo.

Per quanto ne sa, nel suo comune ci sono dei quartieri o zone 'off limits', in cui e' pericoloso entrare?

(valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
si'	70	49	59	43	73	65
no	30	51	41	57	27	35

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
si'	72	85	72	70	36
no	28	15	28	30	64

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

I quartieri urbani considerati a rischio: tra percezioni e stereotipi

Gli intervistati hanno anche indicato quali sono, a loro giudizio, le aree più pericolose della propria città. Come si può osservare, ad essere indicate sono alcune zone di periferia – spesso note alle cronache, sia locali che nazionali – e, in alcune città, anche i centri storici. Ecco la mappa delle zone che incutono più paura. Una paura che può derivare sia dalla effettiva densità di fenomeni criminosi che dal peso di stereotipi costruiti e radicati negli anni.

***Le zone "off limits" più citate dagli intervistati
di ciascuna città***

BARI

Bari Vecchia
Enziteto
Japigia
San Paolo
Libertà
San Girolamo

BOLOGNA

Pilastro
Barca
zona università,
piazza Verdi

CAGLIARI

Borgo Sant'Elia
Is Mirrionis
San Michele

FIRENZE

Cascine
zone periferiche
zone centro storico

GENOVA

centro storico
Begato
Sanpierdarena
Cep

MILANO

Quaro Oggiaro
Baggio
Gratosoglio
Corvetto
Ponte Lambro
Barona
zona stazione
zone accampamenti
nomadi

NAPOLI

Scampia
Secondigliano
quartieri spagnoli
Sanità
Forcella
Ponticelli
Traiano
Barra

PALERMO

Zen
Ballarò
Brancaccio
CEP
Borgo Nuovo
Borgo Vecchio

ROMA

Tor Bellamonaca
Corviale
Laurentino 38
Magliana
Termini
Tiburtina
Torre Angela
Torre Maura
Centocelle
Tor Pignattara
San Basilio

TORINO

Porta Palazzo
San Salvario
Berriera di Milano
Falchera
Mirafiori
Murazzi
Vallette

VENEZIA

Stazione
Marghera

Perché i cittadini residenti considerano queste zone ad alto rischio? A dominare è il problema dello spaccio di sostanze stupefacenti, ma conta molto anche il degrado degli spazi urbani (vandalismo, graffiti,..).

Per quali delle seguenti ragioni ritiene INSICURI i luoghi che ha appena indicato? (valori percentuali rapportati al campione comunale)

[somma citazioni]	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
vi si spaccia droga	53	56	75	55	63	57
sono luoghi degradati, soggetti a vandalismo, a graffitismo...	49	55	54	33	50	48
sono luoghi soggetti a furti e scippi	54	42	42	37	48	41
sono frequentati da bande di teppisti	58	35	50	35	45	46
sono poco controllati dalle forze dell'ordine	40	23	39	34	32	35
c'e' un'elevata concentrazione di immigrati	10	33	6	36	40	30
sono sporchi e poco curati	20	23	17	22	32	22
sono poco illuminati	20	15	14	24	24	16
vi si pratica la prostituzione	9	7	9	26	36	15
sono frequentati da ubriachi	13	26	9	16	24	12
sono spesso deserti o quasi	15	19	6	19	13	18
altro	4	0	3	1	2	2
sono luoghi affollati	4	2	3	2	3	1

[somma citazioni]	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
vi si spaccia droga	71	50	47	71	53
sono luoghi degradati, soggetti a vandalismo, a graffitismo...	46	60	66	34	39
sono luoghi soggetti a furti e scippi	58	44	52	53	33
sono frequentati da bande di teppisti	49	36	49	39	26
sono poco controllati dalle forze dell'ordine	60	53	44	32	17
c'e' un'elevata concentrazione di immigrati	11	6	31	56	43
sono sporchi e poco curati	26	30	27	17	23
sono poco illuminati	14	23	27	13	27
vi si pratica la prostituzione	16	12	18	24	43
sono frequentati da ubriachi	14	9	22	23	23
sono spesso deserti o quasi	14	11	21	9	13
altro	5	8	1	1	2
sono luoghi affollati	4	4	2	1	2

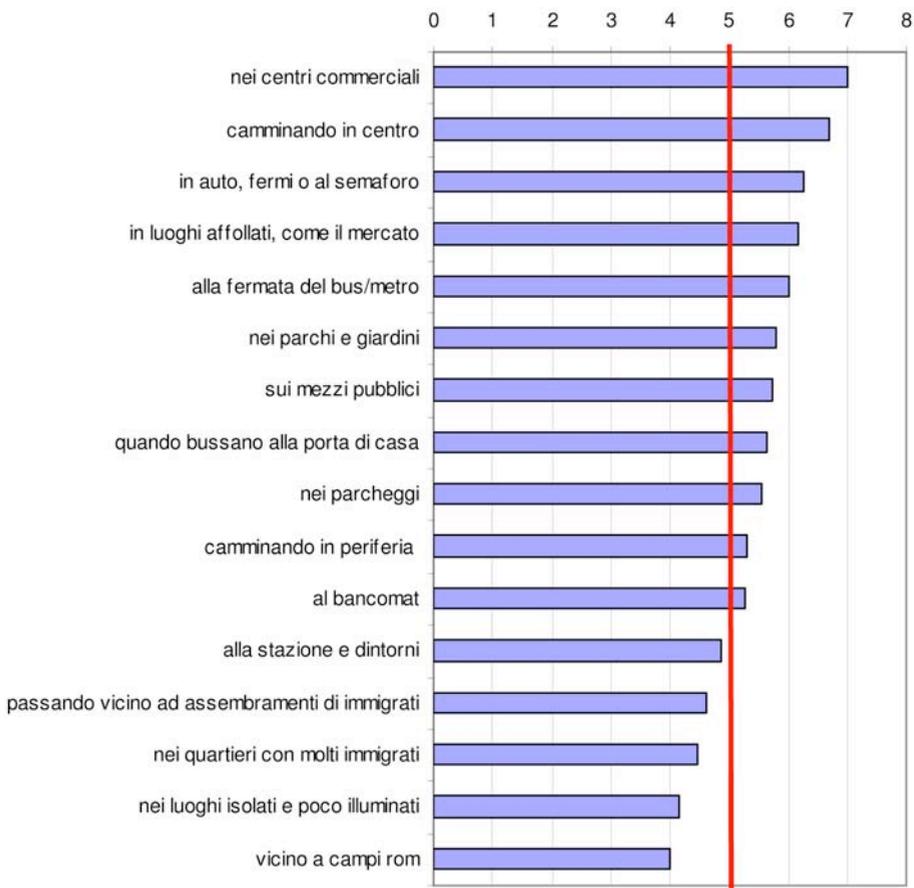
Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Come si è visto, la percezione dell'insicurezza è strettamente correlata ai diversi luoghi della città. Agli intervistati è stato chiesto di indicare in quali contesti urbani e in quali circostanze di vita quotidiana si sentono particolarmente sicuri o insicuri. Dalle risposte emerge il collegamento tra l'insicurezza e le condizioni di isolamento e scarsa illuminazione – da una parte – e, dall'altra, la percezione di presenze "straniere" (campi rom, quartieri ad alta concentrazione di persone immigrate). A parte Napoli, dove i luoghi dell'insicurezza sono moltissimi, è relativamente minore la preoccupazione che affligge i cittadini quando devono prelevare i soldi al bancomat, quando si recano in un mercato affollato, quando si muovono la sera/notte in compagnia. E' significativo il fatto che, nelle diverse città, il giudizio dei cittadini converge nel ritenere il luogo più sicuro, tra tutti quelli indicati, il "centro commerciale". Un dato che può far riflettere sul peso inedito che sta assumendo nella vita urbana questo genere, relativamente nuovo, di spazio collettivo.

Utilizzando un punteggio da 1 a 10, dove 1=per niente sicuro e 10=del tutto sicuro, potrebbe dirmi quanto si sente sicuro in ciascuna delle seguenti situazioni'

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
nei centri commerciali	7,2	7,3	7,4	6,9	7,1	7,0	5,8	6,6	7,3	7,1	7,4
quando va a fare la spesa	6,6	7,2	7,1	7,2	7,1	6,9	5,4	6,5	6,7	6,7	7,4
quando cammina per le vie del centro città	6,7	6,6	7,3	6,6	6,8	6,9	5,1	6,5	7,0	6,9	7,2
in auto, specie quando si ferma, parcheggia o è al semaforo	6,0	6,8	7,0	6,5	6,7	6,3	4,4	6,1	6,1	6,2	7,0
in luoghi molto affollati, come il mercato	5,9	6,6	6,7	6,3	6,3	6,0	4,8	6,0	6,3	6,2	6,8
alla fermata del bus (o metropolitana)	5,7	6,5	6,6	6,3	6,3	6,0	4,6	5,6	5,8	5,9	7,0
nei parchi e giardini	5,8	6,0	6,6	6,1	5,9	5,6	4,6	5,6	5,6	5,7	6,5
quando viaggia sui mezzi di trasporto pubblico	5,4	6,1	6,3	5,9	6,0	5,6	4,3	5,1	5,8	5,8	6,8
quando bussano alla porta di casa	5,2	6,2	6,3	5,7	6,1	5,4	4,4	5,7	5,3	5,6	6,7
quando si muove di sera/notte in compagnia	5,5	6,0	6,6	5,5	5,8	5,6	3,7	5,3	5,5	5,6	6,5
nei parcheggi	5,8	6,1	6,1	5,8	5,9	5,5	4,3	5,3	5,0	5,4	6,4
quando cammina nelle vie della periferia urbana	5,1	6,0	5,9	5,6	5,8	5,2	3,5	5,0	5,0	5,2	6,3
quando preleva al bancomat	4,8	5,8	6,0	5,4	5,8	5,3	3,7	5,0	4,8	5,1	6,6
alla stazione e nelle zone limitrofe	5,1	5,1	5,8	5,1	5,5	4,6	3,3	4,8	4,7	4,7	5,7
quando passa vicino ad assembramenti di immigrati	4,7	4,9	5,3	4,3	4,7	4,3	3,9	5,1	4,5	4,2	5,2
nei quartieri/zone ad alta concentrazione di immigrati	4,6	4,7	5,1	4,3	4,7	4,2	3,7	5,0	4,3	4,0	5,0
quando si muove di sera/notte da solo	4,4	4,6	5,5	4,4	4,6	4,0	2,9	4,2	3,9	4,4	5,5
nei luoghi isolati e poco illuminati	4,0	4,5	4,9	4,3	4,3	3,8	3,1	4,2	3,6	4,1	5,5
in vicinanza di accampamenti rom o di rom in generale	4,2	4,4	4,8	3,8	4,2	3,6	3,4	4,4	3,5	3,7	4,8

Fig. 6 – Qual è il luogo in cui ci si sente più sicuri in città?
(dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Lo spaccio di stupefacenti primo fattore di insicurezza

Lo spaccio di stupefacenti è il problema che ha maggiore impatto sulla percezione dell'insicurezza urbana in tutte le città

considerate. Molte sono invece le differenze nella percezione degli altri fattori di rischio.

La preoccupazione per gli scippi è, ad esempio, tra i primi problemi indicati dai residenti di Bari, Genova, Napoli e Palermo (anche se in queste ultime due città a prevalere è la preoccupazione per la criminalità organizzata); chi vive a Milano punta il dito sull'immigrazione clandestina; i furti in appartamento sono il primo fattore di insicurezza a Venezia.

Secondo Lei, quali sono tra i seguenti fenomeni quelli che incidono maggiormente sulla percezione della sicurezza urbana della sua città? (valori percentuali rapportati al campione comunale)

[somma citazioni]	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
vi si spaccia droga	53	56	75	55	63	57
sono luoghi degradati, soggetti a vandalismo, a graffitismo...	49	55	54	33	50	48
sono luoghi soggetti a furti e scippi	54	42	42	37	48	41
sono frequentati da bande di teppisti	58	35	50	35	45	46
sono poco controllati dalle forze dell'ordine	40	23	39	34	32	35
c'è un'elevata concentrazione di immigrati	10	33	6	36	40	30
sono sporchi e poco curati	20	23	17	22	32	22
sono poco illuminati	20	15	14	24	24	16
vi si pratica la prostituzione	9	7	9	26	36	15
sono frequentati da ubriachi	13	26	9	16	24	12
sono spesso deserti o quasi	15	19	6	19	13	18
altro	4	0	3	1	2	2
sono luoghi affollati	4	2	3	2	3	1

segue

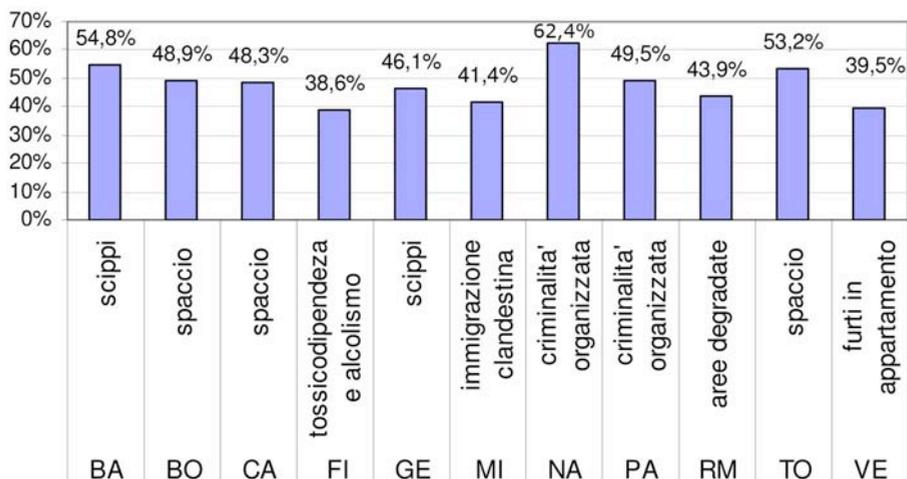
Secondo Lei, quali sono tra i seguenti fenomeni quelli che incidono maggiormente sulla percezione della sicurezza urbana della sua città? (valori percentuali rapportati al campione comunale)

[somma citazioni]	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
vi si spaccia droga	71	50	47	71	53
sono luoghi degradati, soggetti a vandalismo, a graffitismo...	46	60	66	34	39
sono luoghi soggetti a furti e scippi	58	44	52	53	33
sono frequentati da bande di teppisti	49	36	49	39	26
sono poco controllati dalle forze dell'ordine	60	53	44	32	17
c'e' un'elevata concentrazione di immigrati	11	6	31	56	43
sono sporchi e poco curati	26	30	27	17	23
sono poco illuminati	14	23	27	13	27
vi si pratica la prostituzione	16	12	18	24	43
sono frequentati da ubriachi	14	9	22	23	23
sono spesso deserti o quasi	14	11	21	9	13
altro	5	8	1	1	2
sono luoghi affollati	4	4	2	1	2

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Come si è visto, dunque, i profili di insicurezza delle città sono fortemente differenziati. Ecco quali sono i fattori di insicurezza principalmente avvertiti dai residenti delle 11 città.

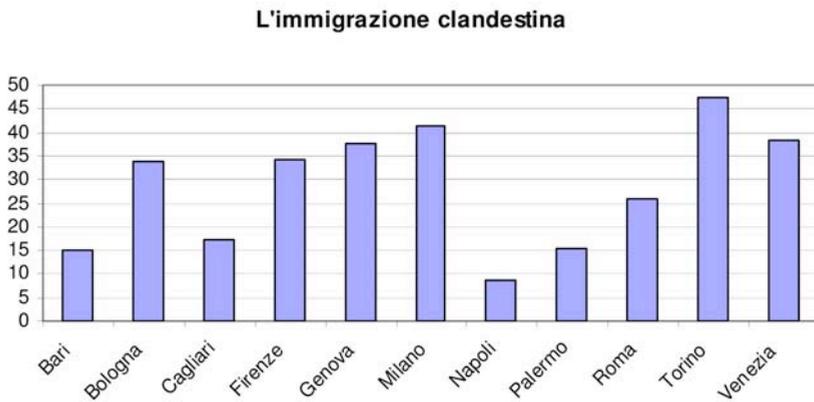
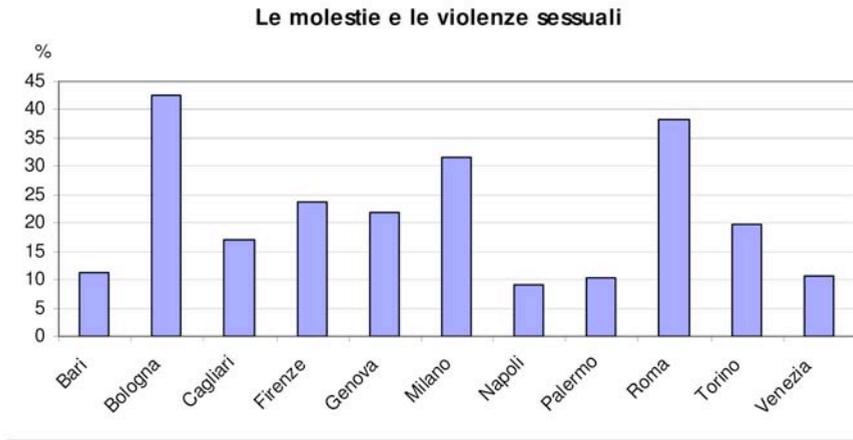
Fig. 7 – La principale causa di insicurezza in ciascuna delle 11 città



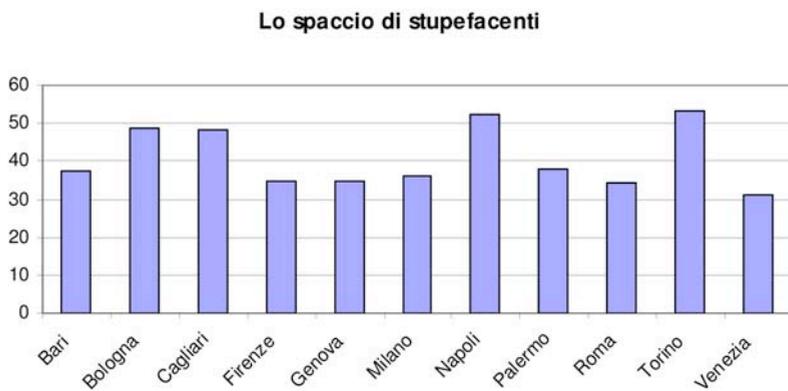
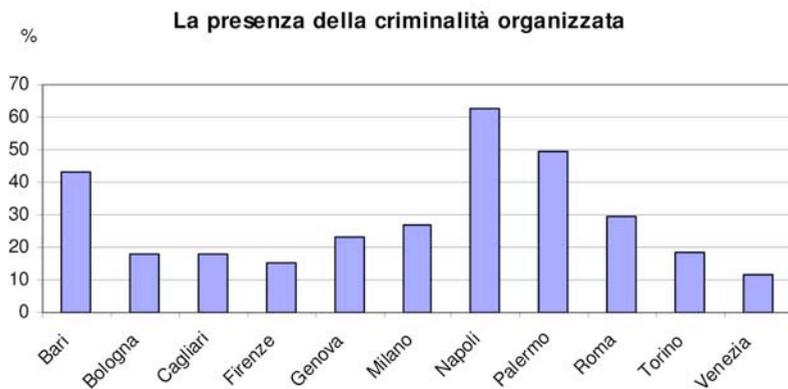
Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Si è voluto qui di seguito focalizzare l'attenzione su alcuni fattori di insicurezza per verificare come il loro "peso" nella percezione complessiva dell'insicurezza si differenzi nelle città. Come si può vedere, il tema delle molestie e delle violenze sessuali è particolarmente avvertito dai cittadini di Bologna e Roma; l'immigrazione clandestina desta particolari preoccupazioni tra i residenti di Torino e Milano e, in generale, nelle città del Nord; la criminalità organizzata prevale su tutte le altre preoccupazioni nelle città meridionali; lo spaccio di stupefacenti si mantiene su livelli alti in tutte le città.

Fig. 8 – La distribuzione delle principali cause di insicurezza nelle città metropolitane



segue



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

3.5 Insicurezza e vita quotidiana

L'insicurezza entra nelle abitudini di vita quotidiane

La percezione di insicurezza ha indotto i cittadini a modificare il proprio comportamento e le abitudini di vita? La metà dei cittadini intervistati dichiara di aver modificato i propri comportamenti. Tali modifiche hanno riguardato l'abitudine a portare soldi con sé quando si esce di casa, l'abitudine di uscire la sera o di uscire da solo/a.

Lei ha cambiato qualcuna delle Sue abitudini di vita a causa della scarsa sicurezza o della percezione di insicurezza?
(valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
si	10	8	8	10	9	9
si, ma solo parzialmente	40	43	31	37	32	38
no	50	49	61	53	59	53

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia	Media 11 città
si	18	11	12	11	9	11
si, ma solo parzialmente	42	40	46	51	29	39
no	40	49	42	38	62	50

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

E a quali attività ha rinunciato a causa dei problemi legati alla scarsa sicurezza nella sua città? (valori percentuali rapportati al campione comunale)

[somma citazioni]	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
portare molti soldi con me	62	54	50	40	43	53
uscite serali	39	41	24	47	41	43
uscire da solo/a	24	40	30	28	25	22
usare i mezzi pubblici	23	14	9	20	19	29
attività fisica e passeggiate all'aperto	20	16	18	11	10	25
andare in banca o alla posta da solo	17	2	14	7	11	12
fare la spesa da solo	10	4	3	10	2	9
altro	5	4	6	7	9	9
attività sportive	3	1	4	4	1	3
nessuna	2	5	8	6	5	2
preferisco non rispondere	0	0	0	1	2	1

[somma citazioni]	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
portare molti soldi con me	71	53	55	71	40
uscite serali	48	39	45	41	43
uscire da solo/a	17	21	26	23	24
usare i mezzi pubblici	13	21	20	18	14
attività fisica e passeggiate all'aperto	14	16	16	17	23
andare in banca o alla posta da solo	24	13	17	23	7
fare la spesa da solo	10	5	5	16	13
altro	5	4	6	5	8
attività sportive	7	7	2	1	0
nessuna	1	2	4	0	6
preferisco non rispondere	0	2	1	1	2

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Vivere in città è più difficile rispetto ai piccoli e ai medi centri

Con l'unica eccezione di Venezia, i residenti delle grandi città considerano la vita nella propria città meno sicura rispetto a quella che si conduce nei piccoli e medi centri della stessa Regione.

Lei ritiene che la vita nella sua città sia più o meno sicura rispetto a quella che si conduce nei piccoli e medi centri urbani della sua Regione? (valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
piu' sicura	11	3	17	8	7	8
meno sicura	50	61	46	62	66	62
uguale	39	36	37	30	27	30

<i>non saprei</i>	6	3	5	9	6	4
-------------------	---	---	---	---	---	---

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
piu' sicura	6	7	6	3	22
meno sicura	71	61	75	62	31
uguale	23	32	19	35	47

<i>non saprei</i>	3	10	3	5	6
-------------------	---	----	---	---	---

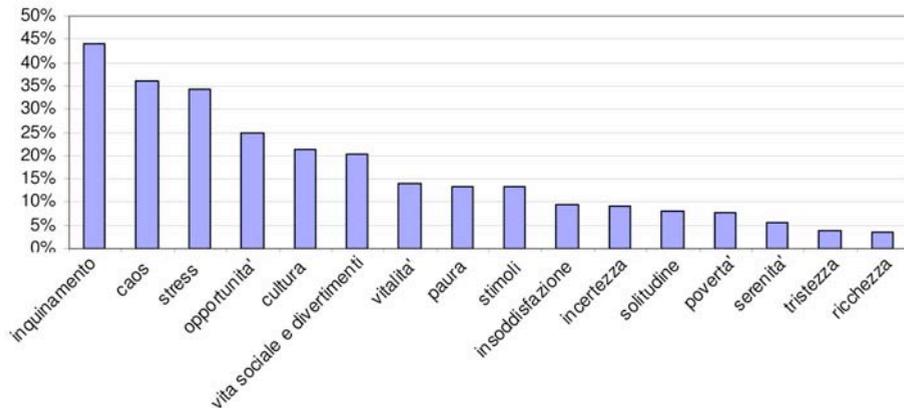
Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Le fatiche del vivere in città

Qual è lo "stato d'animo" con il quale i cittadini affrontano, ogni giorno, il rapporto con la propria città? A prevalere è un senso di affaticamento complessivo, legato a problemi quali l'inquinamento, il caos, lo stress. Solo in alcune città tra le tre citazioni più ricorrenti si trova qualche riferimento a ciò che la città offre in

termini di opportunità (Milano e Cagliari); vita sociale e divertimenti (Torino, Cagliari); cultura (Venezia, Torino, Firenze e Bologna). I temi maggiormente legati all'insicurezza (la paura, l'incertezza, la solitudine) non si collocano tra le prime posizioni, mentre il primato delle citazioni viene raggiunto dal tema dell'inquinamento. Un dato che se da una parte segnala un profondo stato di disagio, dall'altra può anche essere colto come un segnale incoraggiante per quelle amministrazioni che intendano promuovere cambiamenti nelle regole della vita urbana a tutela della salute.

Fig. 9 – La percezione della vita quotidiana in città



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Quali delle seguenti parole associa alla vita in città? Indichi le 3 che associa maggiormente: (valori percentuali rapportati al valore comunale)

[somma citazioni]	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
inquinamento	42	44	19	41	41	53
caos	41	30	21	42	34	32
stress	36	26	21	24	29	34
opportunità	21	25	28	21	28	42
cultura	8	34	20	33	17	16
vita sociale e divertimenti	15	28	29	20	20	20
vitalità	16	13	21	12	11	16
paura	14	16	10	11	10	17
stimoli	10	14	15	19	8	18
insoddisfazione	17	8	7	11	11	5
incertezza	12	9	13	12	11	4
solitudine	4	10	10	6	14	7
povertà	15	3	10	5	9	5
serenità	6	2	18	6	5	2
tristezza	6	4	1	5	5	4
ricchezza	4	5	5	2	1	6
preferisco non rispondere	0	1	1	0	0	0

[somma citazioni]	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
inquinamento	41	49	59	48	33
caos	51	59	38	22	26
stress	47	43	50	31	25
opportunità	9	11	32	28	15
cultura	12	14	24	31	30
vita sociale e divertimenti	15	14	17	31	18
vitalità	11	12	14	16	12
paura	27	13	10	11	7
stimoli	9	5	16	15	12
insoddisfazione	7	16	3	11	13
incertezza	11	13	5	13	4
solitudine	1	5	8	10	12
povertà	12	16	6	3	6
serenità	2	1	2	6	16
tristezza	2	4	1	2	13
ricchezza	3	3	2	2	9
preferisco non rispondere	1	0	0	1	0

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

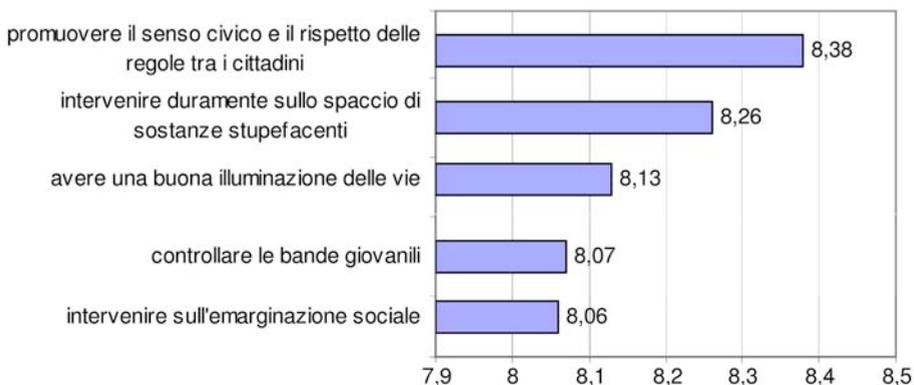
3.6. Cosa occorre fare per migliorare la sicurezza in città

Il senso civico è il primo antidoto all'insicurezza urbana

Prima ancora che interventi coercitivi e repressivi, i residenti delle grandi città considerano fondamentale "promuovere il senso civico e il rispetto delle regole tra i cittadini". Tra i provvedimenti ritenuti necessari vi sono poi l'intervento repressivo sullo spaccio di stupefacenti, il potenziamento della illuminazione delle strade e dei parcheggi. Vi è una forte consapevolezza anche della necessità di intervenire sul disagio giovanile e sull'emarginazione sociale.

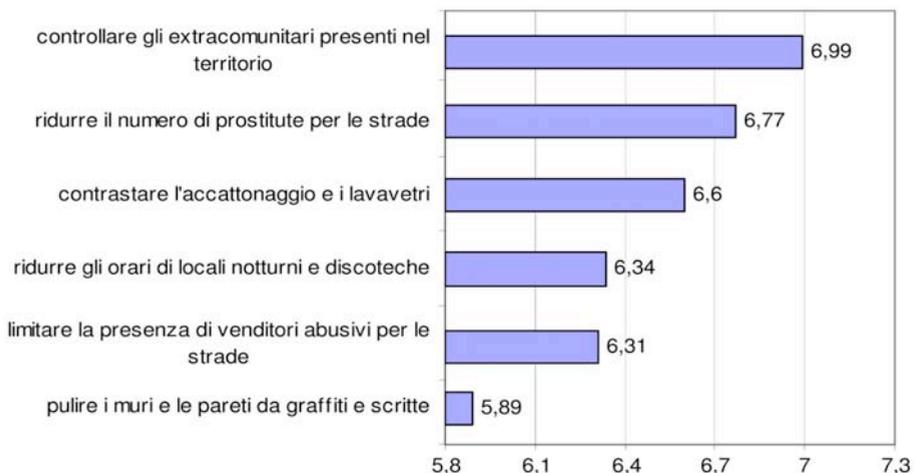
E' interessante osservare come l'aumento della presenza delle forze dell'ordine sul territorio non sia considerato tra gli interventi fondamentali (solo a Venezia, sulla scala da 1 a 10, raggiunge il punteggio 8). Anche altri temi per mesi al centro dell'attenzione della stampa non raggiungono, nella graduatoria delle priorità, un punteggio particolarmente elevato (è il caso di interventi legati al controllo degli extracomunitari presenti sul territorio, alla riduzione del numero delle prostitute sulle strade, al contrasto all'accattonaggio e ai lavavetri, alla riduzione degli orari dei locali notturni e delle discoteche, o alla limitazione di venditori ambulanti per le strade, alla pulizia di muri e pareti da graffiti e scritte).

Figura 10 – Cosa fare per una città sicura: a) gli interventi più rilevanti (dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Figura 11 – Cosa fare per una città sicura: b) gli interventi meno rilevanti (dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Le responsabilità dei comuni e dello Stato centrale

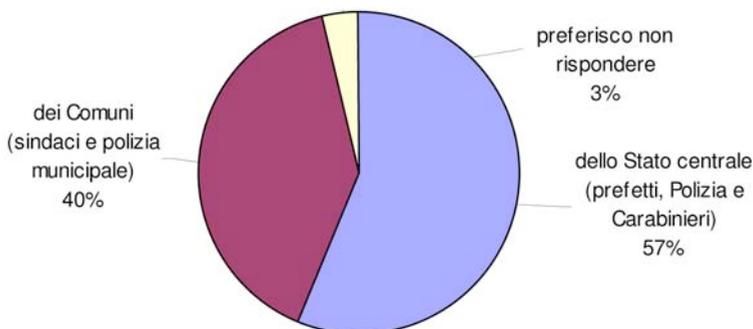
Si è voluto verificare a quale istituzione - tra Stato centrale e comune - i cittadini attribuiscono le maggiori responsabilità in ordine alla sicurezza urbana. Il giudizio è tutt'altro che univoco.

Se la maggior parte dei cittadini ritiene che la responsabilità prioritaria sulla microcriminalità (furti e scippi,..) vada esercitata dallo Stato centrale (attraverso i Prefetti, la Polizia e i Carabinieri), soprattutto in alcune città è significativa la percentuale di cittadini che invece ritiene che tale responsabilità debba essere in primo luogo dei sindaci e della polizia municipale (questo avviene soprattutto a Bologna (dove è il 55% dei cittadini ad attribuire questa competenza al comune), ma anche, in misura minore, a Firenze, Torino e Cagliari (46-45%).

Il dato va naturalmente contestualizzato nell'ambito delle grandi città, e non è detto che corrisponda ad un sentire comune sull'intero territorio nazionale. Va però ricordato che anche nella ricerca già citata relativa ai piccoli comuni si è rilevata una forte aspettativa circa il ruolo che i comuni debbono esercitare in questo campo²⁶.

²⁶ Cittalia-Anci Ricerche, *I piccoli comuni e la sicurezza. Analisi della percezione del senso di insicurezza dei cittadini nei piccoli comuni*, settembre 2008.

Figura 12 – Chi ha competenza sulle azioni di contrasto alla microcriminalità (furti, scippi, ecc.)? (dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

In generale, ritiene che le azioni di contrasto alla microcriminalità (furti, scippi, ecc) debbano essere di competenza soprattutto: (valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
dello Stato centrale (prefetti, Polizia e Carabinieri)	56	45	55	54	62	58
dei Comuni (sindaci e polizia municipale)	44	55	45	46	38	42

<i>preferisco non rispondere</i>	1	1	2	3	3	3
----------------------------------	---	---	---	---	---	---

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
dello Stato centrale (prefetti, Polizia e Carabinieri)	66	69	62	54	56
dei Comuni (sindaci e polizia municipale)	34	31	38	46	44

<i>preferisco non rispondere</i>	17	1	1	2	6
----------------------------------	----	---	---	---	---

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

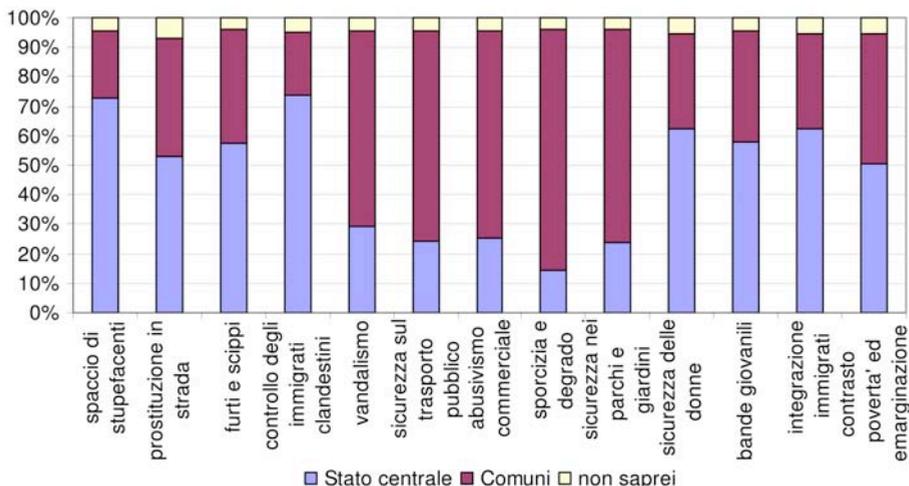
Chi può fronteggiare in modo più efficace i diversi fenomeni di insicurezza

Passando ad esaminare i singoli interventi di tutela della sicurezza, si è chiesto ai cittadini di indicare, per ciascuno di essi, chi può riuscire ad affrontarli in modo più efficace, tra Stato centrale e comuni.

Vi sono alcune aree di intervento nelle quali i cittadini ritengono sia più efficace l'intervento dello Stato centrale: controllo dell'immigrazione clandestina, contrasto allo spaccio di stupefacenti, politiche per l'integrazione degli immigrati e controllo del fenomeno delle bande giovanili. Vi sono, d'altro canto, aree di competenza che i cittadini attribuiscono prevalentemente ai comuni: contrasto al vandalismo, sicurezza sui mezzi pubblici, sicurezza nei parchi e nei giardini, abusivismo commerciale e illecita occupazione di suolo pubblico, sporcizia, incuria e degrado nelle vie. Vi sono, infine, altri ambiti di intervento rispetto ai quali l'attribuzione delle competenze diviene più sfumata e si diversifica, nelle risposte, tra le diverse città. E' il caso della prostituzione in strada, del contrasto ai fenomeni di povertà e di emarginazione sociale. Vi sono poi alcune differenze tra le città. Ad esempio, a Firenze la metà dei cittadini interpellati considera il comune maggiormente in grado - rispetto allo Stato centrale - di affrontare il problema degli scippi e dei furti, mentre più della metà dei bolognesi ritiene che il comune possa fronteggiare meglio dello Stato centrale il problema della sicurezza delle donne rispetto a molestie e a violenze.

Per tutti i fattori di insicurezza - anche per quelli più propriamente legati alle competenze centrali - vi è almeno un 20% dei cittadini residenti che considera il Comune il soggetto maggiormente in grado di mettere in campo interventi efficaci.

Figura 13 – Chi tra Stato centrale e comuni potrebbe mettere in campo, per ciascuna delle seguenti tematiche, interventi maggiormente efficaci? (dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Più poteri ai comuni sulla sicurezza urbana

Alla luce di quanto sopra, non stupisce il fatto che la maggioranza dei cittadini residenti nelle grandi città ritenga che i comuni debbano assumere maggiori poteri in ordine alla sicurezza e che considerino molto importante l'investimento su progetti speciali di sicurezza urbana comunali.

Secondo lei, in tema di sicurezza, i comuni dovrebbero avere: (valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
piu' poteri	75	69	67	67	69	65
meno poteri	5	3	7	7	3	9
va bene cosi'	20	28	26	26	28	26

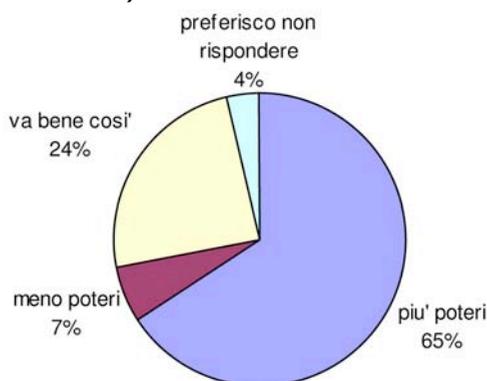
<i>preferisco non rispondere</i>	3	5	4	2	2	4
----------------------------------	---	---	---	---	---	---

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
piu' poteri	58	71	70	65	72
meno poteri	11	8	5	10	7
va bene cosi'	31	21	25	25	21

<i>preferisco non rispondere</i>	8	3	3	3	3
----------------------------------	---	---	---	---	---

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Figura 14 – In tema di sicurezza, i comuni dovrebbero avere
(dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Secondo lei quanto è importante che i comuni investano su progetti in materia di sicurezza urbana:

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
molto importante	55	56	52	50	55	52
abbastanza importante	37	35	39	40	38	41
somma importante	92	91	91	90	93	93
poco importante	7	8	7	10	7	6
per niente importante	1	1	2	0	0	1

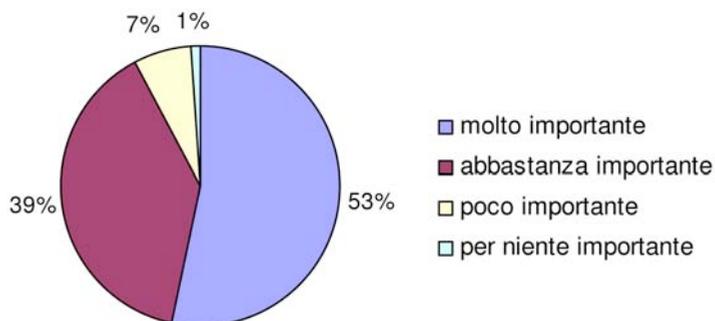
<i>Preferisco non rispondere</i>	2	2	1	1	2	3
----------------------------------	---	---	---	---	---	---

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
molto importante	57	52	57	48	54
abbastanza importante	33	42	38	44	40
somma importante	90	94	95	92	94
poco importante	7	5	4	8	5
per niente importante	3	1	1	0	1

<i>Preferisco non rispondere</i>	17	1	1	2	2
----------------------------------	----	---	---	---	---

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Figura 15 - L'importanza dei progetti speciali sulla sicurezza urbana nei comuni (dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

La polizia municipale: un ruolo centrale nel garantire la sicurezza urbana

Un ruolo importante, nel dare maggiore sicurezza ai cittadini, è attribuito alla polizia municipale. Circa le funzioni che la polizia municipale dovrebbe svolgere, il 39% dei cittadini vorrebbe vedere rafforzati gli interventi sul tema della sicurezza e del contrasto alla microcriminalità; il 25% individua per la polizia municipale una funzione prevalente di monitoraggio del territorio e di contrasto al disordine urbano, mentre un terzo degli intervistati è convinto che la polizia municipale debba dedicarsi soprattutto alla sicurezza stradale e alla mobilità, lasciando il resto alle forze dell'ordine.

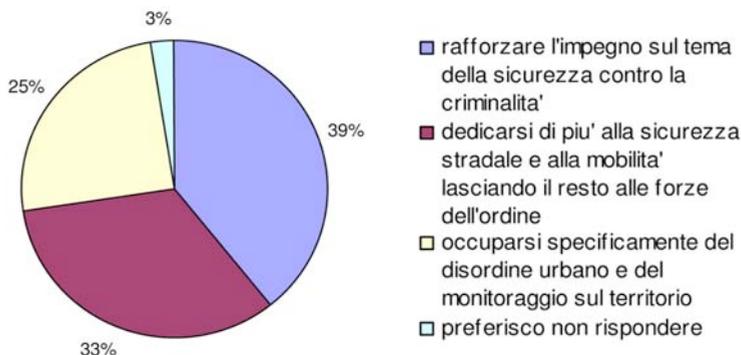
Secondo lei per dare maggior sicurezza ai cittadini il ruolo della polizia municipale è: (valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
molto importante	44	49	43	44	49	43
abbastanza importante	44	42	41	43	40	43
somma importante	88	91	84	87	89	86
poco importante	9	8	13	12	10	11
per niente importante	3	1	3	1	1	3
<i>preferisco non rispondere</i>	2	2	1	1	2	2

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
molto importante	32	42	42	36	49
abbastanza importante	46	41	44	47	37
somma importante	78	83	86	83	86
poco importante	17	14	9	12	12
per niente importante	5	3	5	5	2
<i>preferisco non rispondere</i>	16	1	1	2	3

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Figura 16 - La polizia municipale dovrebbe (dati complessivi 11 città): (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

E secondo lei la polizia municipale dovrebbe:

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
rafforzare l'impegno sul tema della sicurezza contro la criminalita'	36	43	46	38	45	37
dedicarsi di piu' alla sicurezza stradale e alla mobilita' lasciando il resto alle forze dell'ordine	29	30	28	30	31	36
occuparsi specificamente del disordine urbano e del monitoraggio sul territorio	31	26	23	30	23	24
<i>preferisco non rispondere</i>	5	1	3	2	1	2

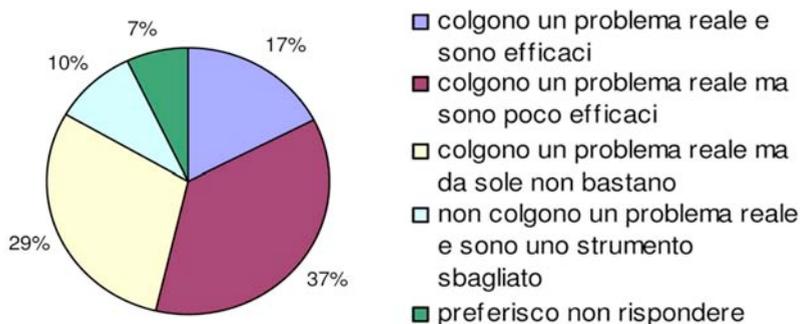
	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
rafforzare l'impegno sul tema della sicurezza contro la criminalita'	37	38	32	38	48
dedicarsi di piu' alla sicurezza stradale e alla mobilita' lasciando il resto alle forze dell'ordine	34	38	40	38	27
occuparsi specificamente del disordine urbano e del monitoraggio sul territorio	26	23	25	21	22
<i>preferisco non rispondere</i>	4	2	2	3	4

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Il punto di vista dei cittadini sulle "ordinanze dei sindaci" per la sicurezza urbana

Si è dunque chiesto ai cittadini di esprimersi sul tema delle "ordinanze dei sindaci sulla sicurezza urbana" del quale si è tanto parlato negli ultimi mesi. Ne emerge un giudizio articolato. Sono relativamente pochi (il picco è raggiunto da Bologna e Palermo con il 14%, la media si attesta sul 10%) coloro che considerano le ordinanze uno strumento sbagliato che non coglie un problema reale. Non sono tuttavia neanche molti (il picco in questo caso è raggiunto da Venezia, con il 25%, mentre la media è del 17%) coloro che ritengono che le ordinanze colgano un problema reale e siano efficaci. La maggior parte dei cittadini se da un lato attribuisce alle ordinanze il merito di aver colto un problema reale, dall'altro è scettica sulla loro reale efficacia (37%) o comunque ritiene che da sole non possano bastare (29%).

Figura 17 - Qual è il suo giudizio sulle ordinanze che i Sindaci stanno emettendo sui temi relativi alla sicurezza urbana? (dati complessivi 11 città)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Come saprà negli ultimi tempi molti sindaci stanno emettendo delle ordinanze speciali su temi relativi alla sicurezza urbana. Secondo Lei questo genere di iniziative:
(valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
colgono un problema reale e sono efficaci	23	16	23	18	16	15
colgono un problema reale ma sono poco efficaci	40	38	34	38	42	44
colgono un problema reale ma da sole non bastano	30	32	35	35	31	30
non colgono un problema reale e sono uno strumento sbagliato	7	14	8	9	11	11
<i>preferisco non rispondere</i>	7	7	4	8	7	9

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
colgono un problema reale e sono efficaci	13	23	19	18	25
colgono un problema reale ma sono poco efficaci	44	40	36	38	36
colgono un problema reale ma da sole non bastano	33	23	33	37	29
non colgono un problema reale e sono uno strumento sbagliato	10	14	12	7	10
<i>preferisco non rispondere</i>	19	8	4	4	5

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Il ruolo attivo dei cittadini nel contrastare l'insicurezza

C'è un ruolo che i cittadini possono giocare in prima persona, per contrastare l'insicurezza urbana? Per la maggioranza dei residenti questo ruolo esiste ed è molto o abbastanza importante. Ad attribuire importanza a questo ruolo sono soprattutto i cittadini di Cagliari, Venezia e Firenze, ma la media si mantiene alta (sopra il 60%) in tutte le città considerate.

Secondo Lei, il privato cittadino può avere un ruolo molto, poco o per niente importante nel contrasto ai fenomeni di criminalità e insicurezza? (valori percentuali)

	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
molto	17	23	30	26	20	19
abbastanza	47	48	48	49	49	49
somma importante	64	71	78	75	69	68
poco	31	21	20	23	27	26
per niente	5	8	2	2	4	6
<i>preferisco non rispondere</i>	2	0	2	1	3	1

	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia
molto	22	24	22	21	29
abbastanza	41	44	41	39	47
somma importante	63	68	63	60	76
poco	31	24	28	36	22
per niente	6	8	9	4	2
<i>preferisco non rispondere</i>	15	1	0	1	2

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

Civismo e autodifesa nei comportamenti dei residenti

Ai cittadini è stato chiesto di dire cosa, in prima persona, si sentirebbero di fare per contrastare la criminalità e l'insicurezza. Al primo posto tra le azioni citate vi è l'esercizio del dovere di buon cittadino nell'avvertire le forze dell'ordine in caso di reati; segue l'impegno volto a promuovere il rispetto delle regole e della legalità nella vita quotidiana e subito dopo la partecipazione alle attività di volontariato contro la povertà, il disagio sociale, l'ambiente. Scarso consenso raccoglie la possibilità di costituire o entrare a far parte di "ronde" di cittadini contro la criminalità, così come la volontà di armarsi per poter provvedere da solo alla

propria difesa. La città più restia a considerare la scelta di dotarsi di un'arma per la difesa personale è Bologna (5%) seguita da Roma (6%).

Lei, personalmente, che cosa si sentirebbe di fare per contribuire nella lotta alla criminalità e all'insicurezza?
(valori percentuali)

<i>[somma citazioni; valori % rapportati al campione comunale]</i>	Bari	Bologna	Cagliari	Firenze	Genova	Milano
avvertire le forze dell'ordine in caso di reati	82	78	71	70	71	81
promuovere il rispetto delle regole e della legalità nella vita quotidiana	47	49	38	42	45	47
entrare in associazioni di volontariato contro povertà, disagio sociale, ambiente	28	32	29	24	31	28
contribuire a campagne di comunicazione contro l'incuria e la sporcizia per le strade	23	24	23	22	25	20
intervenire in prima persona - fisicamente - in difesa dei cittadini aggrediti	11	17	10	14	20	15
armarsi per poter provvedere da solo alla propria difesa	7	5	9	7	7	11
costituire o entrare a far parte di 'ronde' di cittadini contro la criminalità	11	7	10	8	9	7
nessuna di queste cose	2	3	2	6	2	1

segue

<i>[somma citazioni; valori % rapportati al campione comunale]</i>	Napoli	Palermo	Roma	Torino	Venezia	Media 11 città
avvertire le forze dell'ordine in caso di reati	70	73	80	75	76	76
promuovere il rispetto delle regole e della legalità nella vita quotidiana	42	42	54	50	34	45
entrare in associazioni di volontariato contro povertà, disagio sociale, ambiente	44	34	36	31	23	31
contribuire a campagne di comunicazione contro l'incuria e la sporcizia per le strade	36	32	32	24	25	26
intervenire in prima persona - fisicamente - in difesa dei cittadini aggrediti	12	9	18	13	13	14
armarsi per poter provvedere da solo alla propria difesa	9	10	6	23	10	9
costituire o entrare a far parte di 'ronde' di cittadini contro la criminalità	8	7	10	17	7	9
nessuna di queste cose	2	3	1	0	5	2

Fonte: elaborazione Cittalia su dati SWG

3.7 La percezione dell'insicurezza nei piccoli comuni

Dall'indagine campionaria condotta da Cittalia nel mese di luglio 2008, pubblicata nel settembre dello stesso anno²⁷, si è rilevato che anche i piccoli comuni sono fortemente investiti dal tema dell'insicurezza. A dominare è la preoccupazione per i furti in appartamento, con percentuali più alte rispetto alle grandi città, così come avviene anche per il problema delle truffe agli anziani.

²⁷ Fondazione Cittalia-Anci Ricerche, *Analisi della percezione del senso di insicurezza dei cittadini nei piccoli comuni*, settembre 2008.

Come già visto nelle aree metropolitane, le differenze tra nord e sud del Paese emergono fortemente anche nei profili di insicurezza dei piccoli comuni: al Nord tra i problemi maggiormente avvertiti vi sono il problema dell'immigrazione clandestina e la presenza di comunità Rom e Sinti, mentre al Sud fanno sentire il loro peso l'usura e le estorsioni. Anche i cittadini residenti nei piccoli centri individuano nel cattivo funzionamento della giustizia il principale fattore che alimenta l'insicurezza. Al contrario di quanto avviene, però, nelle aree metropolitane, i residenti dei piccoli centri attribuiscono un forte peso anche all'influenza esercitata dai mass media nell'alimentare questa percezione. Sulle azioni da intraprendere, vengono indicati come prioritari la lotta allo spaccio di sostanze stupefacenti e il problema del contrasto alle bande giovanili, con un giudizio assai simile a quello espresso dai residenti delle grandi città. Un elemento di differenziazione si coglie invece sul tema della sicurezza stradale ("incrementare il rispetto delle regole per i cittadini e gli automobilisti") che i residenti dei piccoli centri inseriscono tra gli interventi prioritari, mentre i residenti delle aree metropolitane appaiono meno consapevoli dell'urgenza di intervenire su tale problema. Contrariamente a quanto si potrebbe immaginare, ad avvertire in modo più acuto il problema dell'insicurezza non sono gli anziani, ma i giovani di età compresa tra i 25 e i 34 anni.

CAPITOLO 4

Le politiche di sicurezza e prevenzione della criminalità in Italia

La questione della "sicurezza urbana" e delle relative politiche di sicurezza si impone in Italia a partire dai primi anni '90, seguendo le orme di altri paesi europei, caratterizzati da una consolidata esperienza in materia, decennale nel caso della Francia e dopo almeno vent'anni dalle iniziative avviate in Inghilterra. Una nascita recente, dunque, rispetto ad altri paesi europei, a cui ha fatto seguito uno sviluppo così rapido che gli esperti e i protagonisti del settore individuano già tre fasi per descrivere l'evoluzione delle politiche ad essa dedicate: la fase *della sensibilizzazione* durante la prima metà degli anni '90, *dello sviluppo*, nella seconda, e *del consolidamento*, in questi primi anni del millennio²⁸.

Un processo caratterizzato da "forti accelerazioni e da brusche frenate"²⁹, sviluppatosi a seguito di una crescente domanda sociale di sicurezza da parte dei cittadini, indirizzata sempre più direttamente verso gli amministratori locali e soprattutto verso i sindaci. "Questo processo di posizionamento del *bene pubblico sicurezza* al livello del governo locale può essere ricollegato a due

²⁸ Periodizzazione proposta da R. Selmini, *Le politiche di sicurezza: origini, sviluppo e prospettive*, in M. Barbagli (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Istituto Cattaneo, Bologna, Il Mulino, 2003.

²⁹ Pavarini, M., *L'aria delle città rende (ancora) liberi? Dieci anni di politiche locali di sicurezza*, in Pavarini, M., a cura, *L'amministrazione locale della paura*, Roma, Carocci, 2006, pp. 11-64.

fattori essenziali e per molti versi interconnessi, che si possono così sintetizzare: da un lato, la trasformazione profonda nei meccanismi di rappresentanza avvenuta con l'elezione diretta dei sindaci (legge n. 81 del 1993); dall'altro, l'evoluzione della domanda stessa di sicurezza, che dalla richiesta di tutela dai fenomeni criminali (il riferimento è, in particolare, alla c.d. microcriminalità o criminalità diffusa), si estende, divenendo più articolata e complessa, a tutta una serie di problematiche concernenti la vivibilità delle città e classificabili come cause di "disordine fisico" (edifici abbandonati e incustoditi, cattiva manutenzione degli spazi urbani e dell'arredo urbano, scritte sui muri, rifiuti e veicoli abbandonati su strada, scarsa illuminazione, panchine o cabine telefoniche vandalizzate, ecc.), e cause di "disordine sociale" (comportamenti disturbanti o aggressivi verso residenti e passanti, conflitti tra gruppi, connessi in talune situazioni alla presenza di immigrati o nomadi, presenza di senza fissa dimora, accattonaggio, tossicodipendenza, prostituzione di strada, ma anche circolazione stradale pericolosa o dannosa)³⁰. Insieme agli episodi di micro-criminalità, dunque, anche il degrado urbano, le inciviltà ed il degrado sociale vengono strettamente connessi con la percezione di insicurezza dei cittadini³¹.

³⁰ Ferroni F., *Le politiche di sicurezza urbana: l'evoluzione normativa e la sfida dell'integrazione*, in Aa.Vv., *Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico di Politiche di Sicurezza Urbana*, Fisù, 2006.

³¹ Chiesi L., *Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza*, in Selmini, R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna, 2004(a), pp. 129-140.

I modi di intendere la "sicurezza urbana"

Prima di entrare più approfonditamente nel dettaglio dei fattori che hanno influenzato il successo del tema sia nell'opinione pubblica, sia nel sistema politico, occorre dare conto dello sforzo di precisazione dell'oggetto o dell'area problematica che prende il nome di "sicurezza urbana". Sforzo che ha coinvolto in questi anni sia il mondo scientifico sia quello istituzionale, ben al di là dei confini nazionali.

A quale tipo di sicurezza si riferiscono gli attori che la evocano nella scena pubblica? La sicurezza si afferma come nuovo diritto sociale, associato ai nuovi problemi della qualità urbana e della convivenza civile nelle città. Il tentativo di qualificarla e circoscriverla apre la via anche all'apparente paradosso di allargarne la portata³²: se ne comprende la dimensione culturale e politica,³³ la sua relativa "indipendenza dai tassi di criminalità e viceversa la sua dipendenza da fattori politici, sociali e culturali più complessi"³⁴ che non la semplice assenza di occorrenze devianti e criminali o di minacce.

³² Selmini R., 2003, op. cit. Si veda inoltre: Baratta A., *Introduzione a "Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa"*, in Atti del convegno di Bologna, 4-5 aprile, 2002, numero monografico di *Dei delitti e delle pene*, 1-3, 2002, pp. 27-34. In particolare Baratta, sottolinea il rischio rappresentato dal passaggio "sicurezza dei diritti" al "diritto alla sicurezza", ovvero al suo divenire un bene privato.

³³ Pitch T., C. Ventimiglia, *Che genere di sicurezza. Donne e uomini in città*, Franco Angeli, Milano, 2001.

³⁴ Pitch T., *Nota redazionale*, in *Differenza di genere e politiche di sicurezza nelle città europee*, Quaderni di città sicure, anno 5, n. 17, Regione Emilia Romagna, 1999.

In Italia si incontra una certa difficoltà nel dare conto di alcune importanti distinzioni note nel dibattito scientifico internazionale,³⁵ come quella proposta da Bauman³⁶, tra la mancanza di sicurezza cognitiva legata alla crescente perdita di intelligibilità e prevedibilità del sistema sociale (*certainty*), la mancanza di sicurezza personale o incolumità che riguarda il corpo, la famiglia, la proprietà (*safety*) e la mancanza di sicurezza esistenziale legata al liberalismo economico che fa di tutti noi dei potenziali "esuberanti" e comunque dei precari (*security*). Ciò nonostante, lo sviluppo della ricerca e l'affluire di diversi campi disciplinari ed approcci al tema della "sicurezza" hanno costruito diverse prospettive a cui corrispondono altrettanti indicatori con cui valutare sia la dimensione cognitiva del problema, "la percezione o il sentimento di sicurezza", sia il grado di pericolosità ambientale, molto spesso misurato solo attraverso gli andamenti dei tassi di criminalità. L'attestarsi del legame tra sicurezza e occorrenza sociale di fenomeni criminali è certamente avvenuta con la prepotente entrata della sicurezza nell'agenda politica e mediatica³⁷, a cui non corrisponde ancora, però, una evidenza nell'analisi che, anzi, spesso registra una corrispondenza non lineare tra diffusione di sentimenti di insicurezza e andamenti dei reati. Nelle ricerche svolte sulla paura della criminalità, infatti, la relazione tra

³⁵ Cfr. tra gli altri, Diamanti I. e Bordignon F., *Sicurezza e opinione pubblica in Italia*, in Rassegna Italiana di Sociologia, a. XIII, n. 1 gennaio-marzo, 2001; M. Maneri, *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza*, in Rassegna di sociologia, n. 1/2001, Il Mulino.

³⁶ Bauman Z., *La società dell'incertezza*, Il Mulino, 1999.

³⁷ Naldi A., *Mass Media e insicurezza*, in Selmini R., 2004(a), op. cit., pp. 117-128; Carli V., Sagant V., Capobianco L., *Médias, prévention de la criminalité et sécurité urbaine: analyse succincte de l'influence des médias et pistes de réflexion*, Centre international pour la prévention de la criminalité, Montréal, décembre 2008.

vittimizzazione, ovvero l'aver subito un reato, e la paura di subirne uno, sembra essere più complessa e i risultati riportati in letteratura sono spesso contrastanti³⁸.

Come individuano chiaramente Diamanti e Bordignon la sicurezza chiama in causa una molteplicità di fattori, di cui gli autori evidenziano i seguenti:

- il fattore criminale (l'evoluzione dei reati che influenzerebbero il senso di vulnerabilità dei cittadini);
- il fattore istituzionale (il maggiore o minore grado di fiducia nelle istituzioni);
- il fattore politico (la tendenza degli attori politici e dei media a inseguire piuttosto che a normalizzare le inquietudini, le paure);
- il fattore solidarietà sociale (la riduzione delle reti di reciprocità, dei legami comunitari, l'abbassamento delle difese nei confronti dell'ambiente);
- il fattore globalizzazione che, sullo sfondo, agisce sulla consapevolezza sociale della minaccia che eventi lontani possano avere conseguenze dirette e vicine sulla vita e sulla condizione delle persone.

L'attribuzione ad un fattore rispetto ad un altro del peso principale nel definire il modello di spiegazione dell'insicurezza prefigura soluzioni specifiche diverse, "ma è certo che la sensibilità e la reazione sociale ha assunto una dinamica accelerata che difficilmente si presta a spiegazioni mono-causali"³⁹.

³⁸ Si vedano gli approfondimenti bibliografici.

³⁹ Diamanti I., Bordignon F., 2001, op. cit.

I principali orientamenti nelle politiche italiane si possono sintetizzare come segue: le politiche improntate al rafforzamento della repressione e del controllo dei comportamenti e alla difesa domestica (il "securitarismo" di derivazione francese) oppure le politiche sociali e locali rivolte ai gruppi più esposti al rischio di criminalità (giovani, anziani, quartieri degradati) oppure ancora le politiche di ri-socializzazione della vita urbana e locale. Quest'ultimo approccio tenta di superare una definizione di "sicurezza" come assenza di minacce e di pericoli, e di proporre un paradigma alternativo ispirato da principi di vicinanza ai cittadini, di inclusione sociale, di allargamento dei diritti di cittadinanza e da una idea di criminalità come un fenomeno multi-fattoriale⁴⁰. Si fa riferimento, cioè, a quelle "politiche, sviluppate a livello locale (di Regioni e di Città) finalizzate ad intervenire su fenomeni "oggettivi" di criminalità (ma anche di disordine urbano e inciviltà) e sui fenomeni definitivi come "soggettivi", della c.d. insicurezza urbana, attraverso una gamma piuttosto variegata di attività preventive, dissuasive, di assicurazione sociale, ecc"⁴¹.

Riprendendo il filo delle politiche di sicurezza, in base agli studi disponibili in Italia⁴², si è tentato di dipanarlo lungo gli anni '90 fino ad oggi, delineando i passaggi più significativi in relazione, prima

⁴⁰ Selmini R., 2003, op. cit. *supra*.

⁴¹ Selmini R., *La valutazione delle politiche di sicurezza. alcuni spunti di riflessione a partire dal caso italiano*, Relazione presentata Congrès Internacional Avaluar la policia i avaluar la seguretat. Parlem del mateix?, 27 i 28 d'octubre de 2004(b). Si veda anche, Fasol R., Selmini R., *La valutazione dei programmi di prevenzione*, in *Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna*, Settimo Rapporto di Citt  sicure, n. 22, 2001.

⁴² Si vedano gli approfondimenti bibliografici.

di tutto, ad un peculiare aspetto nazionale relativo ai rapporti tra città, enti intermedi e stato centrale, e ai cambiamenti in atto nel quadro della riforma federalista dello Stato⁴³.

4.1 Lo sviluppo delle politiche di sicurezza nel quadro della riforma federalista: un lungo processo di spinte e contropunte tra amministrazione centrale e locale

Attorno alla metà degli anni '90 la questione "sicurezza" diventa oggetto della competizione istituzionale nel processo di allargamento delle competenze e delle responsabilità del sistema delle autonomie locali iniziata con la legge 142/90⁴⁴. La sicurezza sembra rappresentare il "tema ideale"⁴⁵ su cui si esercita la ricerca di nuovi equilibri tra gli attori in gioco⁴⁶ a partire dalla ridefinizione dell'oggetto del contendere: la nascita della questione *sicurezza urbana* e la responsabilizzazione delle amministrazioni che a diverso titolo governano il territorio erode terreno alla *sicurezza pubblica*, quale nozione originaria della funzione dello Stato.

⁴³ Ferroni F., 2006, op. cit.

⁴⁴ Legge 8 giugno 1990, n. 142, *Nuovo ordinamento degli enti locali*, abrogata dal D.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000.

⁴⁵ Selmini R., *Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo e prospettive*, in M. Barbagli (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 611-648.

⁴⁶ Il tema sulla percezione di sicurezza è divenuto, suo malgrado, una topica presente ed assillante nell'ambito dei dibattiti politici e ha ricoperto un ruolo decisivo nelle elezioni politiche e amministrative del 2008. A questo proposito si vedano Cavazza, N., Corbetta, P., *Quando la difesa del territorio diventa voto*, in *Il Mulino*, n. 3, pp. 441-448, 2008.

Con gli anni '90 e la riforma istituzionale dell'elezione diretta del sindaco⁴⁷ nasce inoltre una nuova e più carismatica figura di "primo cittadino" che attrae su di sé domande e tensioni sociali che si coagulano attorno al tema della sicurezza della città⁴⁸. I sindaci sono considerati, fin dall'origine delle politiche di sicurezza in Italia, i referenti prioritari. Il loro ruolo favorisce, quindi, l'imporsi dell'obiettivo "di costruire la sicurezza urbana oltrepassando gli strumenti tradizionali di garanzia della sicurezza pubblica (la forze di polizia, l'apparato giudiziario e altri dispositivi del controllo formale) per attivare un insieme articolato di strumenti e metodi di regolazione della convivenza civile"⁴⁹.

In pochissimi anni si è verificata una forte espansione della programmazione locale di politiche di sicurezza, soprattutto nel Nord ed in particolare in Emilia Romagna, dove le linee di indirizzo del progetto *Città sicure* raccomandano l'integrazione degli obiettivi di sicurezza trasversalmente alle politiche pubbliche locali che insistono sulla città, intesa come "dimensione eco-sociale", in

⁴⁷ Legge 25 marzo 1993 n. 81, *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*.

⁴⁸ La domanda di sicurezza viene rivolta sempre più direttamente ai sindaci, in numerose città del Centro-nord sorgono comitati cittadini di protesta, e diviene la topica centrale nell'agenda politica locale nel periodo elettorale tra il 1997 e 1999. A questo proposito si veda: Barbagli M. (a cura di), *Egregio Signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna, Il Mulino, 1999; Allasino E., Bobbio L., Neri S., *Crisi urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata ai problemi dell'immigrazione*, Working paper n. 35/2000, Torino, IRES Piemonte, 2000.

⁴⁹ Fiasco M., *La sicurezza urbana. Modelli di prevenzione e gestione. Protocolli e contratti. Servizi dell'ente locale e forze di polizia*, Il Sole 24 Ore, 2001.

cui ogni intervento ha un impatto sulle condizioni "oggettive" e sulle rappresentazioni "soggettive" della sicurezza.

Ai *policy maker* locali si impone un continuo sforzo di discernimento critico della domanda di sicurezza. Essa assume la connotazione effettiva di una domanda da interpretare, nelle due dimensioni sociale e individuale. La domanda di sicurezza è, infatti, relativa più spesso ad aspettative e disagi come fattori critici del vivere nelle città, che non alla questione criminalità. La sicurezza entra nella definizione di qualità della vita urbana, nel "tessuto comunitario presidiato istituzionalmente dalle autonomie locali"⁵⁰, divenendo pertanto anche oggetto di una vera e propria "competizione istituzionale" tra sindaci e autorità di pubblica sicurezza.

Le principali fasi di questo processo sono quattro.

1994 – 1998 : la rivendicazione di un ruolo attivo dei governi locali

In questa *prima fase* dell'evoluzione del rapporto fra governi locali e governo nazionale della sicurezza, ad un protagonismo sempre crescente delle città, e alle *rivendicazioni da parte dei sindaci* di un ruolo più diretto ed incisivo nel governo della sicurezza delle città (che andava dalla richiesta dell'impiego delle polizie locali nell'attività di contrasto e repressione della microcriminalità, alla richiesta di poter indicare priorità di intervento alle autorità di pubblica sicurezza), i poteri centrali (prefetti e Ministero

⁵⁰ Fiasco M., 2001, *op. cit.*

dell'Interno) hanno risposto riaffermando la propria esclusività e monopolio sul governo della sicurezza⁵¹.

1998 - 2001: negoziazioni e riforme

Alla fine degli anni '90, in particolare nel biennio 98/99, si apre una fase di *negoziazione* tra i due livelli di livelli di governo della sicurezza, che vede sindaci e prefetti confrontarsi e consultarsi sui problemi legati a questo tema e sulle misure da adottare. Vi è un riconoscimento del bisogno di avviare forme di collaborazione, attraverso l'adozione di strumenti ufficiali, che dà inizio allo sviluppo della *c.d. stagione dei protocolli d'intesa* stipulati tra comuni e Prefetture, il cui obiettivo è la "sperimentazione di nuove modalità di relazione finalizzate alla realizzazione di iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza delle città"⁵². Parallelamente alla diffusione, in molte città italiane, dei

⁵¹ Ferroni F., 2006, op. cit., p. 72; Braccesi, C., *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, in Braccesi C., Selmini R., a cura, Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale, Ravenna, Maggioli, 2005, pp. 25-45.

⁵² Si veda l'oggetto del Protocollo d'intesa tra la Prefettura di Modena ed il comune di Modena, sottoscritto il 9 febbraio 1998. Dopo un boom che ha seguito la stesura del primo protocollo (risalgono infatti al 1998 48 protocolli), negli anni seguenti la tendenza è stata alla stabilità, con una ventina di protocolli stipulati per anno; tutto questo fino al 2002, quando vi è stata una nuova esplosione del fenomeno (con ben 65 protocolli siglati in quello stesso anno), cui è però seguito un netto calo, confermato anche dalle tendenze del 2004. I protocolli firmati dal 1998 fino al 2004, raccolti dal Dipartimento per la Pubblica Sicurezza, sono stati 194. Si veda Selmini R., *I protocolli di collaborazione con le forze di sicurezza*, in Braccesi C. e Selmini R., op. cit., 2005, pp. 231-240. Mentre da una relazione del Servizio studi della Camera, apprendiamo che gli strumenti pattizi con varia denominazione attivati dal 97 al 2006 risultavano essere circa 400. Si veda:

cd. progetti per la sicurezza, fa seguito ai protocolli d'intesa di questo primo periodo una "seconda generazione" di intese, a cui viene attribuita una nuova denominazione di *contratti di sicurezza*, con specifico riferimento all'esperienza francese dei *Contrats Locaux de Sécurité (CLS)*⁵³.

Con questi nuovi contratti, nonostante si sia cercato di migliorare l'operatività e di definire meglio gli impegni che fanno capo ai diversi attori istituzionali tenendo conto delle specifiche esigenze del territorio di riferimento, permane un'impostazione essenzialmente "proceduralista", volta cioè a "regolamentare le forme della collaborazione piuttosto che ad avviare attività congiunte e progetti operativi. Uno degli obiettivi ricorrenti continua ad essere lo scambio di dati e informazioni, permanendo l'esigenza degli enti locali di poter disporre dei dati sull'andamento della criminalità detenuti dalle prefetture, mentre quasi mai risultano coinvolti direttamente l'apparato giudiziario, le istituzioni scolastiche, le varie organizzazioni di categoria (imprese, sindacati, ecc.), le associazioni"⁵⁴. In questa *seconda fase*, il maggior interesse dello Stato centrale per la nuova accezione di sicurezza

http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap25_sch03.htm#_ftn1

⁵³ Come si vedrà nel capitolo dedicato alle politiche europee, i contratti di sicurezza francesi sono accordi multilaterali tra Governo, Forze dell'ordine, magistratura, comuni, associazioni e altri soggetti, stipulati per iniziativa del prefetto, del Procuratore della Repubblica e del sindaco e nati sulla scia di una circolare interministeriale che ha fornito ai prefetti le direttive generali per l'elaborazione e la firma delle intese; sono accordi cofinanziati dalle istituzioni locali e dal Governo.

⁵⁴ Ferroni F., 2006, op. cit., p. 72. Si vedano inoltre, Braccesi C., *Gli strumenti per la realizzazione di politiche integrate di sicurezza*, in "Quaderni di Città sicure", 20a, 2000, pp. 147-152; Selmini R., *L'esperienza dell'Emilia-Romagna nel contesto europeo*, in "Quaderni di Città sicure", 30, 2004, pp. 123-144.

urbana e per le attività degli enti locali, si concretizza sul finale di millennio nell'approvazione della *riforma del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica* che sancisce, per la prima volta, l'accesso di componenti "*laiche*" (il sindaco del comune capoluogo di provincia, il Presidente della Provincia e, quando debbano trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali, i sindaci degli altri comuni) come gli amministratori locali tra i componenti "di diritto" di tale organo⁵⁵. Così come, ad un anno di distanza, per la prima volta si prevede espressamente che "lo Stato, le Regioni e gli Enti locali *collaborano in via permanente*, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, al perseguimento di *condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini*, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico-logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei *servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità*"(comma primo). Si attribuisce poi (commi secondo e terzo) alla Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie locali ed al Ministero dell'Interno l'iniziativa per promuovere "la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di

⁵⁵ Al sindaco del comune capoluogo viene altresì riconosciuto il potere di chiedere la convocazione del Comitato e di proporne l'integrazione dell'ordine del giorno, per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale. Si veda: D.Lgs. 27 luglio 1999, n. 279, *Disposizioni integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di composizione e funzionamento del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*.

rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano⁵⁶.

2001 – 2005: un incontro mancato

Dall'inizio del nuovo millennio e fino al 2005, si apre *la terza fase* ("dell'incontro mancato") delle politiche locali di sicurezza. In questo periodo, nonostante la diffusione degli strumenti di collaborazione e le riforme suddette, non si giunge alla definizione di una normativa nazionale volta a promuovere una politica di governo della sicurezza a livello locale, ad un investimento e sostegno alla promozione di veri e propri contratti di sicurezza, a una vera e propria riforma delle polizie nazionali e locali ecc., così come invece i governi locali si attendevano⁵⁷.

Questo "incontro mancato"⁵⁸, è un elemento che accomuna i governi nazionali di centro-sinistra (1996-2001) e di centro-destra (2001-2006). Il modello di sicurezza nazionale rimane centralistico, fondato sugli apparati di sicurezza nazionali e sul carattere deterrente delle norme di diritto penale: dalla legge di riforma dell'arma dei carabinieri (legge n. 78 del 2000), alla campagna politico-parlamentare incentrata sulla certezza e sull'inasprimento delle pene detentive per i reati predatori, formalizzata dal varo del primissimo "pacchetto sicurezza" (legge

⁵⁶ Art. 7 del D.P.C.M. del 12 settembre 2000, recante individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative, da trasferire alle regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa.

⁵⁷ Braccesi C., 2005, op. cit.; Pavarini M., 2006, op. cit.

⁵⁸ Braccesi C., 2005, op. cit., p. 29.

n. 128 del 2001⁵⁹), alle “operazioni ad alto impatto” seguite con il governo di centro-destra, volte alla repressione di fenomeni di degrado dello spazio pubblico legati ai mercati illegali o con il ripristino del pattugliamento a piedi di aree cittadine⁶⁰. Anche nella gestione degli accordi sottoscritti dagli apparati nazionali con le città sino a quel momento, nei quali venivano delineate relazioni istituzionali paritarie tra centro e periferia, si risente del nuovo clima, dal momento in cui “la sicurezza partecipata” viene da questo momento concepita come la promozione per iniziativa delle autorità di pubblica sicurezza che si avvale della collaborazione delle diverse istanze della società civile, tra le quali i comuni⁶¹.

Mancato l’incontro, all’inizio del 2000, tra governo centrale ed esperienze locali, il movimento di rinnovamento sul tema della sicurezza urbana iniziato dalle città non si arresta e viene raccolto dalle Regioni, le quali colgono “l’esigenza di dare un quadro normativo di riferimento e strumenti concreti di sostegno per lo sviluppo di queste nuove esperienze”⁶². A fronte di un quadro normativo nazionale in cui non trova idoneo riconoscimento il ruolo istituzionale degli enti locali nel governo della sicurezza, sono le Regioni che, assolvendo a quel ruolo che nel resto d’Europa viene assunto dai governi, intervengono a “sostenere” i governi locali nella promozione di nuove politiche di sicurezza urbana, con

⁵⁹ L. 26 marzo 2001, n. 128, *Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini*, cd. Pacchetto sicurezza del primo governo Prodi.

⁶⁰ Braccesi C., *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, in Amendola G., a cura di, *Città, Criminalità, Paure, Liguori*, 2008.

⁶¹ Braccesi C., 2008, op. cit. *supra*.

⁶² Braccesi C., 2005, op. cit., p. 33.

proprie disposizioni normative assegnando risorse finanziarie, programmatiche ed organizzative⁶³.

Ciò è reso possibile dalla Riforma del Titolo V della Costituzione, dalla quale si avvia una nuova interpretazione del ruolo delle autonomie locali sulla sicurezza. A partire dalle nuove ed esclusive prerogative del governo regionale e dei comuni sulla polizia amministrativa locale, e dal principio della sussidiarietà sia verticale che orizzontale, si avvia una fase di integrazione istituzionale con un ruolo sempre più centrale delle autonomie locali e delle parti sociali quali interlocutori diretti per adottare le politiche integrate di sicurezza urbana⁶⁴. Nel testo di riforma viene confermata in capo allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica, ma trasferita la stessa competenza esclusiva alle Regioni in materia di polizia locale; inoltre si "prevede l'emanazione di una legge nazionale per disciplinare le forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie appena ricordate"⁶⁵.

Box 1 - La polizia locale

Dal dopoguerra all'inizio di questo secolo, si è dipanato il percorso di trasformazione della polizia locale che ha visto il suo ruolo spostarsi dal centro alla periferia, con un radicamento sempre più pregnante nel territorio. Parallelamente, cresce la necessità di una maggiore qualificazione di questa forza di polizia, che però solo con la riforma

⁶³ Ferroni F., 2006, op. cit.

⁶⁴ L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.

⁶⁵ Braccesi C., 2005, op. cit., p. 36.

costituzionale del 2001 si concretizza nella possibilità effettiva di legiferare a livello regionale sull'organizzazione della polizia locale. Infatti, l'articolo 117, comma secondo, lettera h, recita: lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:...h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; comma quarto: spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Nell'art. 118, al comma terzo si prevede la necessaria definizione di una legge nazionale per il coordinamento delle funzioni di ordine e sicurezza pubblica, attribuite allo Stato, con quelle di polizia amministrativa locale, attribuite agli Enti locali.

A seguito della riforma, vi sono state alcune significative trasformazioni organizzative (a livello comunale attraverso processi aggregativi che hanno dato vita a strutture intercomunali di polizia municipale, mentre a livello regionale attraverso la definizione e l'implementazione di standard professionali e di servizio omogenei su tutto il territorio)⁶⁶, ma ancora non si è giunti alla definizione di una legge nazionale di coordinamento tra polizie locali e polizie nazionali. A questo proposito, si ricordano i tre disegni di legge presentati - DDL 760 (Senatore Saia), DDL 244 (Senatore Barbolini), DDL 272 (Senatrice Incostante), - i quali, pur differenziandosi, si muovono nel solco di un comune riferimento, la proposta di legge nazionale promossa dal Forum italiano per la sicurezza urbana e assunta unitariamente da Anci, Upi e Regioni nel 2003.

Infine, è interessante sottolineare la convergenza di idee sul ruolo della polizia locale sintetizzata nella dichiarazione congiunta "La polizia locale oggi", adottata a Roma il 2 ottobre del 2007, approvata dagli organismi dirigenti nazionali del Forum italiano per la sicurezza urbana, F.P. CGIL, F.P. CISL., UIL F.P.L., S.U.L.P.M., ANVU, A.N.C.U.P.M., M.A.R.CO.PO.LO, Circolo dei 13, con l'adesione di ANCI, UPI e Conferenza delle Regioni.

⁶⁶ Braccesi C., *La polizia locale*, in Amendola G., op. cit., 2008.

La riforma costituzionale, il riconoscimento del ruolo centrale delle città nel governo della sicurezza nella produzione legislativa regionale specifica e in seno alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, fa sì che un'alleanza insolita nel panorama italiano⁶⁷, quella appunto tra Comuni e Regioni, conduca nel giugno 2003 i tre principali organismi nazionali di rappresentanza degli enti territoriali (Conferenza dei Presidenti di Regione e di Provincia autonoma, Unione delle Province italiane, Associazione dei Comuni Italiani) alla presentazione di una proposta di legge nazionale dal titolo: "*Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza*". La proposta di legge fin dal suo titolo esprime chiaramente l'obiettivo di coordinamento e di integrazione delle politiche realizzate a livello territoriale, esaltandone implicitamente la centralità.

Nel testo si definiscono le *politiche locali per la sicurezza* come "le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel loro territorio esercitate attraverso le competenze proprie dei comuni, delle province e delle regioni." Definisce inoltre le *politiche integrate per la sicurezza* come "le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto della criminalità e di ordine pubblico." Si procede poi alla individuazione degli strumenti attuativi del "sistema integrato di sicurezza", sviluppando il principio del coordinamento e dell'integrazione attraverso lo strumento degli accordi locali e regionali, che assumono il ruolo di veri e propri piani di azione coordinati a livello locale, i primi, e a livello nazionale, i secondi.

⁶⁷ Braccesi C., 2004, op. cit., p. 262.

Vengono, inoltre, previsti altri strumenti dediti alla collaborazione interistituzionale, quali le *Conferenze provinciali e regionali per l'attuazione di politiche integrate per la sicurezza* (art. 5), come nuove sedi istituzionali di confronto/concertazione tra città, regioni e autorità provinciali di pubblica sicurezza; così come viene previsto l'obbligo per lo Stato di dare annualmente comunicazione ai sindaci e ai Presidenti di Regione sulla destinazione territoriale delle Forze di polizia nazionali (art. 7). Infine, nella seconda parte del progetto di legge, vengono definite le funzioni di polizia locale e le norme per il coordinamento tra polizie locali e nazionali⁶⁸.

Negli stessi anni si sviluppa, accanto ai protocolli firmati in sede locale, una nuova tipologia di accordi in materia di "sicurezza urbana", sottoscritti direttamente tra Regioni e Ministero dell'Interno, i cd. *accordi di programma*. Questi definiscono, analogamente ai protocolli e ai contratti, le modalità di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, elevando il livello "di integrazione istituzionale e operativa in materia di sicurezza tra città, province, regioni e istituzioni dello Stato responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio regionale"⁶⁹. Allo stesso tempo, presentano delle novità di contenuto in quanto prevedono un insieme di programmi che consentono di intervenire in modo concreto sui problemi. In particolare, le aree di coordinamento e di operatività riguardano⁷⁰: la formazione professionale e congiunta degli operatori della sicurezza (polizia di

⁶⁸ Braccesi C., *La proposta di legge dell'Anci, dell'Upi e della conferenza delle regioni*, in Braccesi C. e Selmini R., 2005, op. cit., pp. 219-230.

⁶⁹ Amapola (a cura di), *Progettare la sicurezza. Metodi e strumenti per le politiche locali*, EGA Editore, Torino, 2003, p. 31.

⁷⁰ Selmini, R., *Le politiche di sicurezza: origini, sviluppo e prospettive*, in Barbagli, M. (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 643.

Stato, polizia locale, arma dei carabinieri); l'attività di razionalizzazione delle forze di polizia, attraverso il coordinamento delle sale operative e l'eventuale collegamento con agenzie private di sicurezza; la realizzazione e gestione di sistemi informativi regionali in cui raccogliere le informazioni sulla criminalità e sul disordine/degrado urbano provenienti dall'attività di controllo del territorio delle forze di polizia; la promozione e l'attuazione di progetti volti al miglioramento delle condizioni di sicurezza (cofinanziati dalle Regioni).

2006 – 2008: la sicurezza come "emergenza"

Dopo un quinquennio segnato da una situazione di "mancato incontro" nei rapporti tra governo centrale e autonomie locali, nel triennio 2006-2008, di pari passo con il riemergere dell'attenzione pubblica nei confronti della criminalità, gli enti locali assumono un nuovo ruolo, "che in parte si sono autoattribuiti, e in parte sono stati chiamati a svolgere dal Governo centrale"⁷¹. Questo passaggio, come si vedrà dettagliatamente in seguito, segna una *nuova fase, la quarta* (dell'"*emergenza sicurezza*") e si compie attraverso alcuni specifici passaggi:

- nella *legge finanziaria per il 2007* viene inserita, nel comma 439 dell'art. 1, la base normativa per la stipula di strumenti di collaborazione Stato/enti territoriali nel campo della sicurezza, autorizzando i prefetti a stipulare convenzioni con le regioni e gli enti locali per realizzare programmi straordinari per incrementare i servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e

⁷¹ Censis, *41° Rapporto annuale sulla situazione sociale del Paese*, 2007, p. 627.

per la tutela della sicurezza dei cittadini, accedendo alle risorse logistiche, strumentali o finanziarie che le Regioni e gli enti locali intendono destinare nel loro territorio per questi scopi;

- *la sigla dell'Accordo quadro Patto per la sicurezza* del 20 marzo 2007 tra il Ministero dell'Interno e l'Anci, che coinvolge tutti i comuni italiani, invitati a realizzare progetti a favore della sicurezza;

- *l'intesa con i sindaci delle città metropolitane* finalizzata a definire entro 60 giorni un *Patto per la sicurezza* in ciascuna città nel quale vengano previste risorse organizzative e finanziarie, nonché la costituzione e l'avvio, sempre entro 60 giorni, di un gruppo di lavoro congiunto Governo-città metropolitane per definire le innovazioni legislative finalizzate a sostenere queste intese e a consentire di realizzare nuovi strumenti per contrastare il disagio e il degrado nelle aree urbane;

- la formulazione, tra settembre e ottobre del 2007, a seguito degli incontri del gruppo di lavoro Governo-città metropolitane, da parte del Ministero dell'Interno del disegno di legge "*Disposizioni in materia di sicurezza urbana*" approvato dal Consiglio dei Ministri del 30 ottobre 2007⁷². Insieme a questo

⁷² Il provvedimento si prefiggeva l'obiettivo di contrastare "con strumenti nuovi e norme più efficaci alcuni comportamenti diffusi della cosiddetta criminalità da strada", ponendosi in una linea di continuità con il disegno di legge di iniziativa governativa A.C. 5925 della XIII legislatura, divenuto poi la legge 26 marzo 2001, n. 128, "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini". In questo provvedimento, all'articolo 14, nella versione del 30.10.2007 erano contenute anche una serie di disposizioni relative all'esecuzione degli allontanamenti dei cittadini dell'Unione europea per motivi di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, che poi il Governo decise di trasfondere in uno specifico provvedimento d'urgenza, il decreto-legge 1 novembre 2007 n. 181 che modificava

disegno di legge, il Consiglio dei Ministri nella stessa sede, ha approvato altri quattro disegni di legge in materia di sicurezza dei cittadini e di contrasto all'illegalità diffusa (denominato cd. *Pacchetto Sicurezza*)⁷³;

- *la sigla di oltre 30 Patti per la sicurezza* firmati prevalentemente con città tra il 2007 e il 2008 (ai quali debbono aggiungersi quello del 2006 adottato a Napoli, e quello recentissimo di La Spezia del 26 gennaio 2009);
- l'approvazione in sede di Consiglio dei Ministri il 21 maggio 2008 del cd. *Pacchetto sicurezza*, composto da un decreto

il D.lgs. 30/2007. L'evoluzione del confronto politico-parlamentare nel corso dell'*iter* di conversione conduceva peraltro alla decadenza del decreto-legge per decorrenza dei termini. Il 28 dicembre 2007 il Consiglio dei Ministri approvava due nuovi provvedimenti, nei quali venivano inserite diverse disposizioni recate dal D.L. 181/2007: un decreto legge (il D.L. 249/2007) ed uno schema di decreto legislativo correttivo del D.lgs. 30/2007. Anche il secondo decreto-legge, il D.L. 249/2007, è successivamente decaduto, ma alcune delle disposizioni in esso contenute sono state fatte proprie dalla I Commissione (Affari costituzionali) della Camera, che le ha inserite nel parere reso sullo schema del decreto correttivo, e, infine, sono state recepite nel testo finale del decreto legislativo 32/2008 del 28 febbraio 2008 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, recante attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri) di modifica della disciplina relativa alla libertà di circolazione dei cittadini comunitari.

⁷³ L'articolato insieme di norme che costituisce il "pacchetto sicurezza" approvato dal Consiglio dei ministri il 30 ottobre del 2007, trova collocazione in cinque distinti disegni di legge, di cui un Ddl delega, ed un Ddl presentato dal Ministero della Giustizia che reintroduce il reato di falso in bilancio. I provvedimenti, presentati alle Camere tra il 13 e il 30 novembre 2007, vengono assegnati alle Commissioni competenti per l'esame in sede referente, ma lo svolgimento della sessione annuale di bilancio e le vicende che hanno portato alla fine anticipata della legislatura hanno impedito il seguito dell'*iter* parlamentare.

legge (23 maggio 2008, n. 92), il quale reca *misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* con effetto immediato con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, un disegno di legge *sulla sicurezza pubblica* , e tre decreti legislativi dedicati ai ricongiungimenti familiari dei cittadini stranieri, al riconoscimento e alla revoca dello status di rifugiato e alla libera circolazione dei cittadini comunitari (al Pacchetto è stato associato anche un secondo disegno di legge che prevede l'adesione dell'Italia al Trattato di Prum);

- il varo della Legge 24 luglio 2008, n. 125, di conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante *misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* , nella quale è contemplata, la parte relativa ai "nuovi poteri di ordinanza" riconosciuti ai sindaci sui temi che riguardano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Tra le altre materie, si prevedono; militari con poteri di polizia nelle città; una specifica collaborazione tra polizia municipale e polizia di Stato in caso di interventi in flagranza di reato, nell'ambito dei piani coordinati di controllo del territorio; l'introduzione di una nuova circostanza aggravante: la clandestinità; pena della reclusione fino a sei anni per falsa attestazione o dichiarazione di identità ad un pubblico ufficiale; condanna da sei mesi a tre anni per chi ceda *"a titolo oneroso un immobile di cui abbia la disponibilità ad un cittadino straniero irregolarmente soggiornante nel territorio dello Stato"* e confisca dell'immobile stesso tranne nel caso che appartenga a persona estranea al reato; nuova denominazione del cosiddetto Cpt che diventa *"centro di identificazione ed espulsione"*; possibilità per il procuratore nazionale antimafia di disporre *"l'applicazione temporanea di magistrati della direzione nazionale antimafia"*

alle procure distrettuali per la trattazione di singoli procedimenti di prevenzione patrimoniale”;

- conseguentemente a quest’ultima, il decreto del Ministero dell’Interno del 5 agosto 2008 *“Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione”*, con il quale vengono definiti gli ambiti di intervento, prevenzione e contrasto dei sindaci, volti a garantire la sicurezza sul territorio, relativamente alle situazioni urbane di degrado quali: lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l’accattonaggio ed i fenomeni di violenza legati all’abuso di alcol; le situazioni di danneggiamento al patrimonio pubblico e privato; l’incuria, il degrado e l’occupazione abusiva di immobili; l’abusivismo commerciale e l’illecita occupazione di suolo pubblico; i comportamenti, come la prostituzione in strada e l’accattonaggio molesto che offendono la pubblica decenza e turbano gravemente l’utilizzo di spazi pubblici;

- la sottoscrizione dell’Accordo *“Patti per la sicurezza nei piccoli comuni”* del 13 settembre 2008 tra il Ministero dell’Interno e l’Anci; – Consulta nazionale piccoli comuni, nel quale le parti si impegnano a definire coordinate linee d’intervento specifiche per i piccoli comuni che assicurino un più elevato livello di risposta alla domanda di sicurezza, cui potranno far seguito specifiche intese in sede locale mediante la stipula di patti per la sicurezza.

4.2 Lo sviluppo delle politiche di sicurezza e prevenzione nelle città italiane

Come sostengono i pochi studi italiani disponibili che hanno tentato di indagare empiricamente le politiche locali di sicurezza e il loro sviluppo in questi anni⁷⁴, si avverte la necessità di prendere atto della natura indefinita delle categorie in uso e di concentrarsi sulla conoscenza del processo e sulle dinamiche sociali, culturali e politiche, che si manifestano attraverso il discorso pubblico sulla sicurezza.

La "nuova prevenzione"

Un termine che fin dall'inizio è stato utilizzato per qualificare la "sicurezza urbana" e le politiche ad essa collegate è quello di "prevenzione", anzi di "nuova prevenzione" che, secondo i suoi primi sostenitori italiani⁷⁵, è caratterizzata da strategie che rientrano in politiche pubbliche diverse da quelle penali. "Le azioni di *nuova prevenzione* sono l'insieme delle iniziative pubbliche e private, diverse da quelle che rappresentano un'applicazione della legge penale, finalizzate alla riduzione dei danni provocati non solo dagli atti definiti come criminali dallo stato, ma anche di inciviltà e disordini non qualificabili come illeciti". L'estraneità, più volte

⁷⁴ Selmini R. e Martin L., *Le politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane 1994-1999*, in Sesto rapporto annuale, Seconda parte, Anno 6, n. 20b, Quaderni di città sicure, 2000, Regione Emilia-Romagna; Giovannetti M. e L. Malucelli, *Politiche di sicurezza e azioni di prevenzione nei comuni e nelle province della regione Marche*, Regione Marche, Ancona, 2001.

⁷⁵ Pavarini M., *Vivere una città sicura* in Sicurezza e territorio, n. 1, 1992; Baratta A., *I nuovi orizzonti della prevenzione*, in Sicurezza e territorio, n. 2, 1993.

sottolineata al sistema penale, comporta la sostituzione di un modello concettuale di prevenzione "re-attiva" ad una "pro-attiva"⁷⁶, oltre al cambiamento degli attori coinvolti nella realizzazione delle misure e degli interventi: non più gli organi dello Stato, ma nuovi attori quali gli enti locali, i servizi sociali, il volontariato, le imprese private, i comuni cittadini.

Una delle prime distinzioni di derivazione medica⁷⁷ che hanno fatto più fortuna nel dibattito su questi temi è stata quella tra prevenzione: primaria (interviene per eliminare o ridurre le condizioni criminogene presenti nel contesto fisico e sociale), secondaria (misure rivolte a gruppi sociali a rischio di criminalità, attiva e passiva) e terziaria (interventi per risarcire, ridurre i danni, evitare ricadute quando un evento criminale è successo). Tale schema è stato ulteriormente arricchito⁷⁸ con l'orientamento delle azioni preventive, primarie, secondarie e terziarie a diversi destinatari: autori, contesto e vittime.

⁷⁶ Hebberecht P., Sack F. (a cura di), *La prevention de la delinquance in Europe. Nouvelles stratégies*, Paris, L'Harmattan, 1997.

⁷⁷ Brantigham P.J., Faust F.L., *A conceptual Model of Crime Prevention*, in *Crime and Delinquency*, 22, 3, 1976.

⁷⁸ Van Dijck, de Ward, *A Two Dimension Typology of Crime Prevention projects: With a Bibliography*, in *Crime Justice Abstracts*, September, 1991; Pavarini, M., *Vivere una città sicura*, in *Sicurezza e territorio*, 1; Selmini R. e Martin L., 2000, op.cit.,

Schema sugli interventi e le azioni di prevenzione

Tipologie di azioni preventive secondo Van Dijck e de Ward			
Destinatari	Fase di sviluppo del problema		
	Primaria	Secondaria	Terziaria
Autori	Misure di socializzazione, interventi educativi, politiche della famiglia o sociali in genere	Misure e programmi per evitare l'ulteriore sviluppo di comportamenti o tendenze alla criminalità e alla devianza nei gruppi a rischio	Interventi finalizzati ad evitare la recidiva attraverso, ad esempio, i servizi riabilitativi, la formazione per ex-detenuti, ecc.
Contesto	L'insieme delle misure che intervengono sul contesto rendendo più difficile il compimento dei reati o migliorando il senso di sicurezza	Rivolta a contesti considerati a rischio di criminalità con misure architettoniche e di difesa passiva o a rischio di degrado fisico e sociale con interventi di manutenzione e rivitalizzazione urbana	È rivolta ai cosiddetti <i>hot spot</i> , i punti caldi: aree dove si posizionano anche temporaneamente fenomeni più o meno definibili come criminali (dallo spaccio alla prostituzione, al commercio abusivo, ecc.)
Vittime	Interventi di sensibilizzazione e comunicazione a carattere generale rivolti alla popolazione	Azioni rivolte a gruppi a rischio cosiddetto di vittimizzazione, quali ad esempio le donne e gli uomini giovani, ecc.	Interventi verso coloro che hanno già subito un reato e comprende misure di sostegno alle vittime

Fonte: elaborata da Pavarini (1992) e Selmini, Martin (2001).

Anche se criticata per molti aspetti, questa tipologia è stata ampiamente utilizzata per valutare il grado di adeguatezza degli interventi e il livello di integrazione tra le parti nei programmi sulla sicurezza che si sono sviluppati a livello locale. Dal fitto dibattito sulle classificazioni teoriche e sulla corrispondenza con le misure operative e i loro orientamenti, si sono comunque affermati due modelli preventivi che sono oggi i più diffusi: la "prevenzione situazionale" e la "prevenzione sociale". Due strategie che spesso coesistono nei piani operativi delle amministrazioni, benché i rispettivi obiettivi siano a volte conflittuali tra loro. Come si chiarirà meglio nel seguito della trattazione, nella pratica la mescolanza delle diverse misure e prospettive, ha dato vita ad un terzo modello preventivo, quello "comunitario", che spesso, però, nelle ricerche non viene chiaramente distinto dagli altri due.

Per presentare e analizzare i dati e le informazioni assunte dallo studio delle politiche di sicurezza implementate nelle città italiane, gli interventi e i progetti realizzati sono stati suddivisi nelle tre categorie di "nuova prevenzione" sopra presentate⁷⁹.

La prevenzione situazionale

Si tratta delle misure preventive rivolte al contesto fisico. Questi interventi hanno la finalità di ottenere una riduzione dei fenomeni criminosi o di vittimizzazione e di governare le situazioni critiche senza obiettivi di risoluzione o di intervento sulle cause strutturali. Questo modello si basa sull'idea che la criminalità sia il frutto di diversi fattori che favoriscono le attività criminose (abitudini e stili di vita delle potenziali vittime, caratteristiche fisiche dell'ambiente,

⁷⁹ Cfr. anche Selmini R., *La prevenzione*, in Selmini R., op.cit., 2004(a).

assenza di controlli) da parte di autori razionalmente motivati. Il crimine è considerato un evento "normale", piuttosto che una rottura eccezionale della quotidianità, e non richiede nessuna "predisposizione" da parte dell'autore. L'intervento è sulla situazione criminogena. All'interno di questa tipologia si trovano misure molto varie che possono distinguersi in: a) tecniche che aumentano le difficoltà per il potenziale autore ed includono, ad esempio, l'utilizzo di barriere fisiche, il controllo degli accessi, il controllo degli strumenti utilizzati per il reato, come le armi o le carte di credito; b) tecniche che aumentano i rischi per il potenziale autore e che comprendono, invece, tutte le misure di sorveglianza orientate ai soggetti, ma anche agli oggetti; c) tecniche che riducono i vantaggi dell'attività criminosa o vandalica e che includono la rimozione dell'obiettivo come ad esempio l'utilizzo di autoradio estraibili; d) i meccanismi di identificazione dei beni, come la registrazione dei motoveicoli; e) le varie misure di dissuasione del vandalismo, come ad esempio la riparazione rapida dei beni pubblici danneggiati, ad esempio le cabine telefoniche e, infine, l'introduzione di norme e procedure che chiariscono i confini tra comportamenti accettabili o no⁸⁰.

Rientrano in questo schema azioni-tipo, come la sorveglianza formale e, quindi, la riorganizzazione delle attività della polizia municipale, la collaborazione con le forze dell'ordine e la professionalizzazione degli agenti in funzione di un più efficace controllo del territorio, la video-sorveglianza, la sorveglianza

⁸⁰ Clark R.V., *Situational Crime Prevention*, in M. Tonry e D. Farrington (a cura di), *Building a Safer Society. Strategic Approaches to Crime prevention*, in "Crime and Justice", n. 19, 1995.

informale, i numeri verdi per la segnalazioni e le denunce, la sorveglianza affidata a soggetti particolari (come ai pensionati rispetto i parchi, o le scuole, e così via), le ordinanze amministrative con finalità dissuasiva.

La prevenzione sociale

La prevenzione sociale comprende le misure che intervengono sulle cause sociali della criminalità, attraverso programmi generali. Secondo alcuni la prevenzione sociale non è distinguibile come azione specifica, ma indica una politica globale finalizzata al benessere sociale e che attraversa tutti i settori delle politiche amministrative.

E' intesa come la combinazione di una azione individuale rivolta *ai soggetti* e un'azione sociale rivolta *all'ambiente e alla comunità*. La distinzione tra soggetti e ambiente fisico/sociale si accompagna alla sperimentazione di nuove misure:

a) verso i soggetti. Le novità di rilievo in questo ambito sono: l'affermazione di un nuovo destinatario privilegiato, la vittima e, dall'altro lato, le nuove finalizzazioni delle attività di inclusione sociale: dall'assistenza alla facilitazione della relazione tra il "deviante" e la realtà sociale. Le misure che rientrano in questa categoria sono ad esempio le attività per la riduzione dei danni, i servizi integrativi (e di prossimità), i servizi alle vittime e ai gruppi potenzialmente più a rischio;

b) verso l'ambiente e la comunità. Le novità di rilievo in questo ambito sono relative agli strumenti utilizzati: oltre alle azioni finalizzate alla riduzione dell'allarme sociale e la assicurazione della comunità, vi rientrano un nuovo tipo di politiche urbanistiche "partecipate", la promozione dell'accesso e la gestione dello spazio pubblico, la riorganizzazione della

polizia locale e la sperimentazione del vigile di quartiere, le attività di rivitalizzazione degli spazi pubblici, la mediazione dei conflitti, etc.

La prevenzione comunitaria

La prevenzione comunitaria comprende sia aspetti della prevenzione situazionale sia di quella sociale: da un lato, riprende gli obiettivi di rianimare il territorio, favorire l'attività sociale ed evitare il degradarsi di situazioni critiche. In questo caso si parla di azioni di *sviluppo della comunità* finalizzate alla ricostituzione di una dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali abitative e dei servizi. L'altro approccio, molto meno diffuso in Italia, prevede la mobilitazione dei residenti e la promozione di nuove aggregazioni al fine della ricostruzione del controllo sociale informale; dell'adozione di strategie di auto-tutela da parte dei cittadini e di difesa architettonica dell'ambiente urbano. In questo caso si parla di azioni di *organizzazione e difesa della comunità*. I caratteri distintivi delle azioni di prevenzione comunitaria sono la dimensione localizzata, decentrata e partecipata, come dimostrano le azioni promosse dai cittadini, attraverso gruppi e organizzazioni.

Le azioni e le politiche adottate dalle città

Dopo avere illustrato il quadro teorico di riferimento sul quale poggiano gli studi empirici che hanno tentato di censire le politiche adottate nelle città italiane, ci si soffermerà ora sui risultati di questi ultimi. Lo studio empirico più completo e sistematico che ha cercato di censire o dare un quadro d'insieme dei programmi di sicurezza urbana nelle città italiane risale al 2000 per opera della

Regione Emilia-Romagna e fornisce riscontri per le città capoluogo⁸¹. L'indagine, compiuta attraverso interviste al personale politico e amministrativo dei comuni e la raccolta diretta di programmi e piani sulla sicurezza, sottolinea come il quadro che emerge sia il risultato di ciò che il sistema politico con le sue competenze, valori e obiettivi, seleziona e definisce come politiche di sicurezza e come azioni di prevenzione finalizzate ad aumentare la sicurezza nelle città che amministra. I criteri di selettività politica che queste indagini tematizzano, aiutano a ricostruire il quadro delle politiche concrete in atto in Italia, ma soprattutto parlano della cultura politica e delle conoscenze sulla sicurezza di cui sono portatori i *policy maker*: gli amministratori locali, i comandanti di polizia, i gruppi organizzati di cittadini, ecc.

A questa rilevazione nazionale, si sono affiancate, confermandone i risultati, altre ricerche più recenti, ma territorialmente circoscritte, realizzate con i medesimi obiettivi e utilizzando la stessa metodologia. La sintesi che segue, pertanto, contempla i risultati degli studi a tutt'oggi disponibili⁸².

⁸¹ L'indagine ha coinvolto un campione di 103 città capoluogo, di cui, però, sono stati analizzati approfonditamente le azioni delle sole 28 città che avevano all'epoca un "progetto sicurezza", definito dalle autrici come un "insieme sufficientemente strutturato e coordinato di attività finalizzate in via prioritaria al miglioramento delle condizioni di sicurezza, affidate ad una unità organizzativa della amministrazione comunale, preesistente o creata *ad hoc*". Martin L., Selmini R., *I progetti per la sicurezza nelle città italiane*, in *Le politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane, 1994-1999. Sesto Rapporto annuale, 2000: parte seconda, 20b, 2000.*

⁸² Nel 2001 la Regione Marche ha condotto un censimento simile per le città capoluogo e non capoluogo del territorio regionale: complessivamente ha coinvolto 31 città marchigiane e le 4 province della regione cfr. Giovannetti M. e Maluccelli L., op. cit, 2001. Mentre nel 2004, la Regione Lombardia ha promosso un'indagine sulle politiche di sicurezza e prevenzione intraprese a livello regionale, Giovannetti M., *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità in Lombardia*, Consiglio

Le azioni di prevenzione situazionale che intervengono sulle circostanze, sul contesto e sugli effetti provocati da forme di disordine fisico o sociale, di inciviltà e di criminalità, sono molto diffuse nei programmi di sicurezza delle città italiane sia grandi che piccole e medie. Le amministrazioni locali hanno adottato in modo crescente in questi ultimi anni tali misure utilizzando in particolar modo due strumenti: la polizia municipale e le ordinanze sindacali. Le strategie di prevenzione situazionale maggiormente utilizzate per prevenire e governare fenomeni sociali e urbani critici e problematici, possono rientrare nelle tre macro-tipologie seguenti:

- 1^a misura: *le ordinanze*, provvedimenti amministrativi in funzione dissuasiva o di imposizione di determinati comportamenti o repressiva, come lo sono state ad esempio, le famose "multe" contro la prostituzione di strada che hanno reso i sindaci protagonisti di un dibattito nazionale, etc.
- 2^a misura: *la sorveglianza* del territorio attraverso una più efficiente attività in termini di coordinamento tra la polizia municipale e le polizie statali e una riorganizzazione degli orari dei servizi; *la video-sorveglianza* attraverso l'uso di tecnologie di controllo a distanza; *la sorveglianza affidata ad altri soggetti*, come i pensionati per il controllo degli accessi alle scuole o, ad esempio, i contratti con la polizia privata per la sorveglianza di particolari zone; *la sorveglianza naturale* attraverso il miglioramento dell'illuminazione pubblica; *la sorveglianza informale*, in

regionale della Lombardia, 2004 ed infine si veda Maluccelli L., *La sicurezza cittadina come problema di governance: due studi di caso - Modena e Bologna*, in Pavarini M., op. cit., 2006.

realtà in Italia poco diffusa rispetto ad altri paesi europei in cui molte attività di vicinato sono dedicate proprio al controllo e alla sorveglianza delle proprie aeree di residenza.

- 3^a misura: *l'arredo urbano dissuasivo* cioè interventi architettonici con l'obiettivo di difendere determinati spazi dall'accesso o dalla permanenza di persone indesiderate, come ad esempio le recinzioni o le panchine "anti-bivacco" o le misure contro il graffitismo sui muri della città.

Il confronto tra macro-regioni⁸³, reso possibile dall'indagine nazionale citata, indica che le strategie di prevenzione situazionale sono molto diffuse e distribuite in maniera abbastanza uniforme tra le città del paese. La cosiddetta sorveglianza "naturale", che coincide con il miglioramento dell'illuminazione pubblica a fini preventivi, viene segnalata come una delle tipologie più utilizzate e, soprattutto, nelle città del Nord.

La sorveglianza "formale" è molto diffusa in tutte le aree del paese e, in particolare, nel Centro Italia. Attraverso la riorganizzazione dei servizi di polizia locale, le amministrazioni si sono impegnate ad una maggiore e capillare presenza sul territorio o su specifiche zone considerate a rischio. La polizia municipale gioca un ruolo cruciale che prevede in moltissimi casi l'allungamento del servizio nell'orario notturno, il coordinamento e l'integrazione delle diverse competenze tra il sistema di polizia nazionale e quello locale, e "la

⁸³ La divisione del territorio nazionale in macro-regioni comprende classicamente: Nord-Ovest (Valle D'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia), Nord Est (Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto-Adige, Emilia-Romagna), Centro (Toscana, Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise), Sud (Campania, Puglia, Calabria, Basilicata) e Isole (Sicilia e Sardegna).

razionalizzazione dei servizi tra i piccoli comuni attraverso la creazione di consorzi, unioni e/o convenzioni⁸⁴ ed anche attraverso l'istituzione del vigile di quartiere, che può essere orientato a specifici compiti di sorveglianza oppure a funzioni "miste" (e per questa ragione la misura del vigile di quartiere sarà trattata anche nelle politiche cosiddette "comunitarie").

La prevenzione tecnologica o video-sorveglianza se nei centri minori è appena agli inizi, è già molto diffusa nelle città capoluogo, soprattutto del Nord-ovest. Anche le misure di sorveglianza "informale" sono presenti tra le attività implementate localmente e sono finalizzate soprattutto al controllo di zone particolari, o di scuole, o del patrimonio pubblico e spesso, in questi casi, la sorveglianza è affidata a soggetti particolari, come le associazioni di volontariato e agli istituti di vigilanza privata.

Tra le tipologie di intervento più affermate per migliorare le condizioni di sicurezza del territorio, ci sono quelle mirate alla modificazione dell'ambiente fisico. In particolare, oltre agli incentivi, già citati, per l'illuminazione pubblica, hanno un posto di rilievo il recupero urbanistico e architettonico di aree urbane degradate e, in misura minore, invece, l'arredo urbano a fini dissuasivi, come la chiusura di strade, le recinzioni, etc.

Nella cornice della prevenzione situazionale, assumono rilievo anche strumenti amministrativi, come l'ordinanza sindacale con finalità dissuasive, adottate soprattutto nelle città del Nord, contro vari fenomeni di "disordine sociale". Poco rilevanti a livello quantitativo, infine, le misure di finanziamento delle attività produttive per l'installazione di sistemi di sicurezza e di difesa.

⁸⁴ Giovannetti M. e Malucelli L., op. cit., 2001.

Le misure di prevenzione situazionale, come confermato da tutte le indagini empiriche, sono adottate in maniera preponderante nei programmi di sicurezza sia delle amministrazioni di centro-destra, sia di quelle di centro-sinistra. Come si vedrà a proposito del grado di integrazione delle politiche di sicurezza, il maggior peso delle misure di prevenzione situazionale che intendono produrre "direttamente" più sicurezza (sia oggettiva che soggettiva) caratterizza questa fase di sviluppo delle politiche locali che in molti casi, infatti, sono incardinate organizzativamente nel comparto della polizia municipale.

Le azioni di prevenzione sociale, fanno riferimento, come si è detto, a quella tipologia di misure preventive volte a eliminare o ridurre i fattori criminogeni. Questa strategia si fonda su una teoria eziologia e si propone di intervenire sulle cause della devianza e della criminalità e sulla presenza di disagio e sofferenza sociale. Molti autori enfatizzano come l'aspetto di sviluppo sociale sia a fondamento di queste politiche che hanno l'obiettivo di intervenire, agendo su una complessità dei fattori, nelle situazioni di forte disuguaglianza, maggiormente responsabili della produzione di contesti e di soggetti svantaggiati o vulnerabili. Il limite della prevenzione sociale a livello locale frequentemente evidenziato, è che essa non può agire sulle cause profonde dei fenomeni e dei conflitti perché ciò richiederebbe competenze istituzionali molto più ampie⁸⁵.

Dall'indagine nazionale risulta che la distinzione tra misure di sviluppo sociale rivolte a soggetti e quelle rivolte all'ambiente, fisico/sociale, è stata adottata nel processo di sperimentazione in

⁸⁵ Selmini R., op. cit., 2003.

atto nelle città italiane, dando vita a interventi particolarmente innovativi rispetto alle politiche sociali tradizionali⁸⁶. Vediamo quali sono le strategie più usate per produrre anche "indirettamente" sicurezza nelle città sono molteplici.

Tra gli interventi rivolti ai soggetti:

- *Riduzione del danno*. Si tratta di interventi di "outreaching" (letteralmente *andare verso*) rivolti a soggetti a rischio e in condizioni di marginalità sociale come, ad esempio, le persone tossicodipendenti, o quelle che si prostituiscono in strada, persone che spesso non accedono alla rete dei servizi di prevenzione socio-sanitaria. Le finalità degli interventi sono quelle di migliorare le loro condizioni generali di vita o di lavoro e di prevenire gli effetti dannosi relativi alla salute attraverso un contatto precoce, direttamente nei luoghi dove tali soggetti vivono. Queste "figure devianti" sono anche tra quelle che destano più preoccupazione, insicurezza e scandalo morale e che, spesso, diventano il catalizzatore di nuovi conflitti che hanno luogo nello spazio urbano e di nuove paure che serpeggiano tra gli abitanti. Gli interventi mirano alla tutela e all'*empowerment* del soggetto debole ed anche, per questa via, alla integrazione tra tali soggetti e gruppi e la

⁸⁶ Rispetto alla cultura tradizionale di concepire le politiche sociali ci si riferisce alla intuitiva definizione che ne ha dato Massimo Pavarini (2002) cioè quella di "farsi carico" con obiettivi e modalità che possono non avere effetti abilitanti o di ampliamento delle risorse e delle alternative di scelta per i soggetti o i contesti su cui vengono attuate.

cittadinanza, tramite la riduzione della stigmatizzazione sociale, da un lato e dell'allarme nella collettività, dall'altro.

- *Interventi di integrazione dei cittadini stranieri* e assistenza sociale più o meno tradizionale rispetto alla storia delle competenze del governo locale, come lo sono, ad esempio gli interventi per la reintegrazione degli ex-detenuti, le azioni di prevenzione sul disagio giovanile. Particolarmente significativi per il tema della sicurezza e della prevenzione della criminalità sono gli interventi pubblici per l'integrazione sociale ed economica di uomini e donne immigrati, in virtù della relazione esistente tra condizione di permanenza nel paese della persona straniera e l'inserimento di questa ultima nei mercati del lavoro irregolari o addirittura illegali.
- *Servizi di supporto per le vittime di reato e di inciviltà* (reali e potenziali). In questa tipologia di interventi rientrano sia i servizi diretti di aiuto alle vittime, come quelli rivolti ai gruppi sociali più a rischio: come ad esempio, le donne per gli episodi di maltrattamento e violenza sessuale, gli anziani per i furti, le truffe e le inciviltà; sia gli interventi rivolti alla comunità in generale attraverso opuscoli informativi e campagne di comunicazione per incentivare strategie di auto-tutela.

Tra gli interventi rivolti all'ambiente fisico e alla comunità:

- *Gestione e mediazione dei conflitti*, finalizzata all'educazione alla convivenza e all'ascolto e ad attivare funzioni di mediazione per le relazioni personali e sociali, accessibili nel territorio.

- *Rivitalizzazione dello spazio pubblico*, finalizzato a presidiare ed a interrompere le dinamiche di abbandono dello spazio pubblico e a incentivare la coesione e i legami sociali in realtà urbane sempre più differenziate in pluralità di individui e gruppi, spesso con interessi in conflitto tra loro (pedoni-automobilisti, residenti-persone-che-si-prostitutiscono-clienti, adolescenti-anziani, autoctoni-immigrati, ecc). Nella maggioranza dei casi, questo tipo di iniziative viene affidata alla partecipazione diretta di gruppi di cittadini e organizzazioni della società civile.
- *Riqualificazione urbanistica e l'arredo* (non dissuasivo), indirizzati - diversamente dalle misure precedenti, orientate alle relazioni comunitarie e sociali, all'ambiente fisico, non a fini dissuasivi, come nel caso della prevenzione situazionale - alla promozione della fruibilità e dell'accesso dello spazio pubblico, nel tentativo di migliorare anche la percezione che ne hanno i cittadini.

La comparazione tra aree territoriali mostra che nelle grandi città del Nord e nel Centro Italia prevale un sistema consolidato di politiche sociali tradizionali diffuso abbastanza uniformemente che comprende sia gli interventi di riduzione dei danni, sia l'assistenza a soggetti a rischio, sia le misure volte all'integrazione degli immigrati che vanno dalla formazione e al sostegno linguistico per i minori e per adulti, ai servizi di informazione e orientamento, ai centri di prima accoglienza, fino al sostegno economico per contrastare forme di povertà. I servizi alle vittime anche se con accenti diversi, sono comunque diffusi su tutto il territorio nazionale. Laddove non sono stati attivati servizi diretti (come i centri antiviolenza per donne, o il sostegno ad una vittima di furto, etc.) l'attenzione istituzionale al nuovo destinatario viene espressa

soprattutto attraverso la promozione e l'informazione sui sistemi di difesa, rivolti sia alla generalità dei cittadini, sia ai gruppi a rischio (in prevalenza gli anziani).

In sintesi si può concludere che tra gli approcci descritti, il modello situazionale è generalmente il più adottato dagli enti locali, in particolare nelle città del Nord-Ovest e del Centro, mentre nelle altre macro-regioni sono presenti sia il modello situazionale, sia quello di sviluppo sociale.

Il *modello italiano* si caratterizza, dunque, come un modello misto anche se con una prevalenza della prevenzione situazionale, in cui non emergono interventi decisi nell'una o nell'altra direzione, ovvero un esempio di "nuova prevenzione" e di politiche integrate di sicurezza urbana. Per *azione di prevenzione integrata* qui si intende una combinazione complessa di interventi che mirano a ridurre i problemi della devianza e della criminalità, nonché quelli dell'in/sicurezza del vivere cittadino, attraverso il cambiamento di realtà situazionali e materiali definite (prevenzione situazionale) e incoraggiando lo sviluppo sociale (prevenzione di sviluppo sociale). In generale, si può affermare che le amministrazioni locali abbiano sino ai primi anni del nuovo millennio consolidato un percorso di formalizzazione (e istituzionalizzazione) di politiche che hanno come obiettivo e finalità esplicita la sicurezza urbana. In un numero crescente di casi, i programmi sulla sicurezza delle città presentano un carattere complessivo, ma sono ancora molto frequenti gli interventi su problemi o luoghi particolari della città, scarsamente integrati tra loro e mancanti di una cornice complessiva.

4.3 Uno sguardo sul presente

Sino ad oggi, in base agli studi richiamati e alle riflessioni che ne hanno fatto seguito, si può sostenere che nelle realtà urbane dove le politiche di sicurezza sono da tempo attive, si è verificata una convergenza degli attori sugli obiettivi prioritari e sulle logiche di azione ed è stato implementato un mix di azioni di controllo, di prevenzione comunitaria, sociale e situazionale, rivolte a dare risposte alle diverse istanze dei cittadini⁸⁷. Ma, come si diceva poc'anzi, data l'assenza di studi, ricerche sistematiche e analisi focalizzate sulle azioni volte alla prevenzione e sicurezza nelle città seguite agli avvenimenti più recenti, si concluderà questa disamina sull'evoluzione delle politiche di sicurezza, soffermandosi su alcuni elementi che hanno caratterizzato e connotato la fase dell' "emergenza sicurezza".

Come si è detto nel triennio 2006/2008 si è aperta, infatti, una nuova stagione, che ha visto innanzitutto protagoniste le città metropolitane attraverso la stipula dei *Patti per la sicurezza*. Questa nuova fase, che si è aperta nello sviluppo delle politiche di sicurezza urbana, partita a seguito della manifestazione di Milano, nella quale veniva richiesto un intervento del governo centrale da parte di alcuni sindaci di grandi città⁸⁸, ha portato l'allora Ministro dell'Interno, Amato, ad impegnarsi a firmare Accordi con tutte le città metropolitane, individuando in queste una priorità nazionale. I soggetti delegati a definire i singoli patti sono i sindaci e i prefetti

⁸⁷ Selmini R., *La prevenzione*, in Selmini R., op. cit., 2004; Battistelli F., op. cit. 2008.

⁸⁸ Questa nuova fase è nata secondo alcuni, più da un'emergenza politica che non dall'esplosione di una emergenza reale di insicurezza, Braccesi C., *Patti per la sicurezza nelle città metropolitane e dintorni*, 29 Maggio 2007.

di queste realtà, mentre le Regioni, e le Province, sono chiamate unicamente a mettere a disposizione risorse, da utilizzarsi prioritariamente per rinnovare le obsolete dotazioni strumentali delle forze di polizia nazionali. Il 20 marzo 2007, sulla base della legge finanziaria per il 2007, viene stipulato un Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'Anci, che costituirà l'accordo quadro di riferimento per sviluppare con i comuni accordi locali, nel quadro di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali. Nell'ambito di questo accordo cornice, viene inoltre sancita un'intesa per la sicurezza delle aree urbane con i sindaci delle città sedi di aree metropolitane⁸⁹.

Il Patto cornice per la sicurezza pone preliminarmente alcuni principi di carattere generale: la sicurezza è un diritto primario dei cittadini da garantire e vi è l'esigenza che tale diritto sia assicurato nel modo migliore e più pieno non soltanto in relazione ai fenomeni di criminalità organizzata, ma anche in rapporto a quelli di criminalità diffusa incidenti sul territorio e, più in generale, a quelli dell'illegalità. Il patto, inoltre, fissa alcune linee di indirizzo per sviluppare gli accordi e le iniziative congiunte da realizzarsi in collaborazione tra gli enti locali e il Ministero dell'Interno, tra le quali rilevano:

⁸⁹ L'intesa con i sindaci delle città metropolitane è finalizzata a definire entro 60 giorni un Patto per la sicurezza in ciascuna città metropolitana nel quale vengano previste risorse organizzative e finanziarie; nonché la costituzione e l'avvio sempre entro 60 giorni di un gruppo di lavoro congiunto Governo-città metropolitane per definire le innovazioni legislative finalizzate a sostenere queste intese e a consentire di realizzare nuovi strumenti per contrastare il disagio e il degrado nelle aree urbane;

- la promozione di un rapporto di collaborazione tra i prefetti e i sindaci per un più intenso ed integrato processo conoscitivo delle problematiche emergenti sul territorio;
- l'attivazione di iniziative di prevenzione sociale mirate alla riqualificazione del tessuto urbano, al recupero del degrado ambientale e delle situazioni di disagio sociale;
- iniziative per il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento professionale del personale dei corpi di polizia municipale e di altri operatori della sicurezza, nell'ottica di un innalzamento dei livelli di professionalità, creando così le condizioni per una integrazione tra gli operatori nel quadro delle iniziative in tema di "sicurezza diffusa", con possibile organizzazione di "pattuglie miste";
- la realizzazione di forme di interoperabilità tra le sale operative delle forze di polizia e quelle delle polizie municipali e promozione della collaborazione dei rispettivi sistemi informativi;
- la promozione e il potenziamento degli apparati di videosorveglianza.

I patti sottoscritti dal 2006 tra il Ministro dell'Interno e i rappresentanti delle istituzioni locali sono attualmente 27⁹⁰ e

⁹⁰ Due gli accordi sulla sicurezza realizzati nello stesso periodo con la regione Calabria (16 febbraio 2007) e con il Friuli-Venezia Giulia (27 marzo 2007) i quali vanno ad aggiungersi alle numerose intese stipulate tra il Governo e le Regioni. Tali intese hanno assunto due forme: accordi o protocolli in materia di sicurezza tra il Ministero dell'Interno e le Regioni (Emilia Romagna, 2 maggio 2001; Lazio, 2 maggio 2002; Toscana, 5 novembre 2002; Veneto, 19 dicembre 2002; Marche, 14 ottobre 2003) e accordi di programma-quadro "sicurezza per lo sviluppo" ((Sardegna 4 aprile 2003; Campania 25 luglio 2003; Calabria 26 settembre 2003; Puglia 29 settembre 2003; Sicilia 30 settembre 2003; Lombardia 28 maggio 2004;

nonostante sia stato stipulato, a settembre del 2008, un Patto per la sicurezza nei piccoli comuni (Accordo Ministero dell'Interno – Anci Consulta nazionale piccoli comuni), gli accordi riguardano principalmente le città metropolitane.

Box 2 - Patti per la sicurezza stipulati nel periodo 2006-2009

Patto per la sicurezza di Napoli e provincia	3 novembre 2006
Patto per Roma sicura	18 maggio 2007
Patto per Milano sicura	18 maggio 2007
Patto per Torino sicura	22 maggio 2007
Patto per Cagliari sicura	11 giugno 2007
Patto per Catania sicura	11 giugno 2007
Patto per Genova sicura	14 giugno 2007
Patto per Bari sicura	18 giugno 2007
Patto per Bologna sicura	19 giugno 2007
Patto per Venezia sicura	18 luglio 2007
Patto per Modena sicura	18 luglio 2007
Patto per Firenze sicura	19 luglio 2007
Patto per Prato sicura	31 luglio 2007
Patto per la sicurezza di Vicenza	13 novembre 2007

Molise 29 settembre 2004; Basilicata 14 ottobre 2004). Ed ancora sono stati 4 i protocolli d'intesa tra le istituzioni locali stipulati dal 2006 al 2009: a Bari e a Bologna rispettivamente il 18 e il 19 giugno 2007, il 14 ottobre 2008 Prefettura di Ancona e Unione dei Comuni della Media Vallesina, ed infine il 6 novembre 2008, con la città di Foggia. I protocolli d'intesa, come si è visto, hanno ad oggetto la sicurezza di singole città e sono stipulati dai prefetti e dai rappresentanti delle comunità locali (sindaci, presidenti di provincia, presidenti di regione). Infine, si ricordano gli oltre 60 protocolli di legalità, strumenti di sicurezza partecipata utilizzati soprattutto nel Mezzogiorno, prevalentemente finalizzati a prevenire le ingerenze della criminalità organizzata nelle attività produttive.

Patto per Asti sicura	17 dicembre 2007
Patto per Perugia sicura	10 marzo 2008
Patto per Como sicura	10 giugno 2008
Patto per la sicurezza di Siena	17 giugno 2008
Patto per Brescia sicura	28 luglio 2008
Secondo Patto per Roma sicura	29 luglio 2008
Patto per la sicurezza area Mariano Comense	5 agosto 2008
Patto per la sicurezza per Fara in Sabina	16 settembre 2008
Patto locale di sicurezza urbana Area "Bassa Comasca"	12 novembre 2008
Patto per la sicurezza di Gallarate	1 dicembre 2008
Patto per la sicurezza di Busto Arsizio	1 dicembre 2008
Patto per la sicurezza di Varese	1 dicembre 2008
Patto territoriale per la sicurezza della Spezia	26 gennaio 2009

Fonte: elaborazione Cittalia su dati del Ministero dell'Interno

Se le innovazioni più significative dei nuovi patti risiedono nel ruolo riconosciuto alle polizie locali nel presidio del territorio da parte degli organi dello Stato e la condivisione tra città e prefettura delle aree problematiche o dei fenomeni meritevoli di un controllo rafforzato⁹¹, le criticità più rilevanti sollevate in merito a questi nuovi accordi, riguardano proprio lo squilibrio apportato a livello territoriale al sistema delle politiche di sicurezza, concentrando l'intervento del governo sulle città metropolitane, disegnando un sistema di priorità che non corrisponde necessariamente alla distribuzione delle problematiche sul territorio, dal momento in cui, in molte realtà i punti di maggiore criticità si trovano nelle periferie sostanziali e non in quelle nominali delle città.

⁹¹ Braccesi C., *I patti per la sicurezza*, in Amendola G., op. cit., 2008.

Inoltre nei patti, pare non sia facile rintracciare un filo conduttore unitario e che vi sia nell'impostazione di fondo una *semplificazione* e *perentorietà* della domanda di sicurezza che potrebbe condurre ad accrescere un modello *sicuritario*⁹², nel quale l'ordine pubblico in senso stretto si riappropria dell'ordine pubblico in senso generale⁹³. Pare che nei Patti di "ultima" generazione si evidenzino⁹⁴:

- una forte valorizzazione della polizia municipale e la *spinta* a configurare le relative funzioni in termini di maggiore omogeneità rispetto ai compiti delle forze di polizia statali. In sostanza più integrazione, ma il punto critico è che questo avviene in un quadro di ribadita e rafforzata centralità della prefettura come organo di governo della sicurezza, e di attrazione delle polizia municipale nel dispositivo di sicurezza proprio delle forze di polizia nazionali ed in totale assenza di una legge di coordinamento nazionale;
- il massiccio ricorso alle videosorveglianza degli spazi pubblici e la frequente previsione di *forze di intervento rapido* finalizzate al "controllo capillare del territorio"⁹⁵: dunque un intenso ricorso agli strumenti tipici della

⁹² Caputo A., *L'emergenza sicurezza. Appunti su sicuritarismo e politiche del diritto*, in *Questione giustizia*, n. 6/2007; si veda inoltre Baiada L., *Diritto di prossimità, filiera della sicurezza*, in *Questione giustizia*, n. 5/2007, 1013.

⁹³ Braccesi C., 2007, op. cit.

⁹⁴ Braccesi C., 2007, op. cit.; Caputo A., 2007, op. cit.

⁹⁵ L'espressione è contenuta nel *Patto per Milano sicura*, mentre la *Forza di intervento rapido* è prevista anche dal *Patto per Roma sicura* e dal *Patto per Torino sicura*.

prevenzione situazionale ed un affievolimento dell'approccio sociale;

- l'individuazione costante, tra le priorità dell'impegno per la sicurezza urbana, degli interventi sulle problematiche dei campi nomadi o degli "interventi risolutivi delle esigenze di contenimento delle popolazioni senza territorio";
- una marcata accentuazione dell'orientamento delle attività di controllo verso i fenomeni *visibili* - ma non criminali - generatori del sentimento di insicurezza, facendo talvolta esplicito riferimento alle *inciviltà*;
- una notevole attenzione riservata alle questioni dell'abusivismo commerciale (in particolare quello "ambulante") e della contraffazione dei marchi.

Oltre ai Patti per la sicurezza, il biennio 2007-2008 è stato caratterizzato da un incremento nell'utilizzo delle funzioni amministrative comunali oggetto specifico di approfondimento e analisi in un altro capitolo, rafforzate dalle recenti modifiche in tema di attribuzioni del sindaco, il quale può adottare ordinanze anche contingibili e urgenti, funzionali alla tutela, non solo dell'incolumità pubblica, ma anche della sicurezza urbana⁹⁶, intendendo per "incolumità pubblica" "l'integrità fisica della popolazione" e per "sicurezza urbana" un "bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile,

⁹⁶ Legge 24 luglio 2008, n. 125 di conversione del Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92 recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica. Si veda inoltre il D.M. del 5 agosto 2008, rubricato come "Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizioni e ambiti di applicazione" e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 9 agosto 2008.

per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale⁹⁷.

Box 3 – Riepilogo dei principali provvedimenti che hanno delineato il ruolo delle regioni e degli enti locali nel governo della sicurezza urbana (giugno 1990 - settembre 2008)

Provvedimento	Contenuto
Legge 8 giugno 1990, n. 142	Nuovo ordinamento degli enti locali
Legge 25 marzo 1993, n. 81	Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale
Legge 15 marzo 1997, n. 59	Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa
D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59
Protocolli d'intesa per la sicurezza (in particolare biennio 1998/1999)	Intese stipulate tra comuni e prefetture che hanno come obiettivo la sperimentazione di

⁹⁷ Si veda D.M. del 5 agosto 2008, rubricato come "Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizioni e ambiti di applicazione" e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 9 agosto 2008.

	nuove modalità di relazione finalizzate alla realizzazione di iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza delle città
Decreto legislativo n. 112/1998 - Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59	Negli art. 158 e 159 è prevista l'attribuzione alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti di polizia amministrativa sulle "misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni"
Decreto legislativo n. 279/1999 - Disposizioni integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di composizione e funzionamento del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.	Con questa riforma il sindaco del comune capoluogo di provincia, il presidente della provincia e, quando debbano trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali, i sindaci degli altri comuni, in qualità di amministratori locali entrano a far parte "di diritto" tra i componenti del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica
D.P.C.M. del 12 settembre 2000 - Individuazione delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle	Con questo provvedimento, in particolare all'art. 7, viene espressamente prevista una collaborazione "permanente" tra

<p>regioni ed agli enti locali per l'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di polizia amministrativa.</p>	<p>Stato, Regioni e gli Enti locali "nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze, al perseguimento di condizioni ottimali di sicurezza delle città e del territorio extraurbano e di tutela dei diritti di sicurezza dei cittadini, nonché per la realizzazione di specifici progetti di ammodernamento e potenziamento tecnico - logistico delle strutture e dei servizi di polizia amministrativa regionale e locale, nonché dei servizi integrativi di sicurezza e di tutela sociale, agli interventi di riduzione dei danni, all'educazione alla convivenza nel rispetto della legalità"</p>
<p>Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione</p>	<p>Nella nuova formulazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera h, viene ribadito che lo Stato ha legislazione esclusiva nelle materie di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; mentre nel comma quarto: spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. L'art. 118, comma terzo: la legge statale disciplina le forme di coordinamento tra Stato e Regioni</p>

	nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117
Proposta di legge nazionale presentata da Conferenza dei Presidenti di Regione e di Provincia autonoma, Unione delle Province italiane, Associazione dei Comuni italiani "Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza", giugno 2003	Nel testo si definiscono le politiche locali per la sicurezza, le politiche integrate per la sicurezza e vengono individuati gli strumenti attuativi del "sistema integrato di sicurezza" e previsti strumenti dediti alla collaborazione interistituzionale
Accordi di programma tra regioni e Ministero degli interni	Questi accordi definiscono le modalità di collaborazione tra città, province, regioni e istituzioni dello Stato responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio regionale
Legge 296/2006 (Legge finanziaria per il 2007), art. 1, comma 439	Viene prevista la stipula di strumenti di collaborazione convenzioni tra il Ministero degli Interni ed enti territoriali per la collaborazione economica nella realizzazione di progetti sulla sicurezza
Patto per la sicurezza del 20 marzo 2007 tra il Ministero dell'Interno e l'Anci	<i>Accordo quadro per realizzare progetti condivisi</i> a favore della sicurezza, nel quadro di un rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali

<p>Intesa del 20 marzo 2007 tra Ministero dell'Interno e sindaci delle città sedi di aree metropolitane per la sicurezza delle aree urbane</p>	<p>Accordo per la definizione di <i>Patti per la sicurezza</i> in ciascuna città metropolitana e la costituzione di un <i>gruppo di lavoro congiunto Governo-città metropolitane</i> per definire le innovazioni legislative e normative che possano sostenere queste intese</p>
<p>Disegno di legge comunicato alla presidenza il 29 aprile 2008 "Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza"</p>	<p>La prima parte del ddl S 272 riguarda fundamentalmente i rapporti tra comuni, province, regioni e autorità di pubblica sicurezza, con la finalità di realizzare politiche integrate di sicurezza. La seconda riguarda la collaborazione tra polizie nazionali e locali, ovvero il tema più specifico del coordinamento tra sicurezza pubblica e polizia amministrativa</p>
<p>Disegno di legge "<i>Disposizioni in materia di sicurezza urbana</i>" (<u>A.C. 3278</u>), approvato dal Consiglio dei ministri del 30 ottobre 2007 insieme ad altri 4 ddl in materia di sicurezza dei cittadini e di contrasto all'illegalità diffusa (denominato cd. "pacchetto sicurezza")</p>	<p>Rafforzamento dei poteri dei sindaci, della polizia municipale e dei Prefetti</p>
<p>Patti per la sicurezza nelle città (2006-2008)</p>	<p>Accordi stipulati nelle principali città per definire una strategia condivisa di azioni per prevenire e contrastare la criminalità</p>

<p><i>Pacchetto sicurezza</i> approvato il 21 maggio 2008 dal Consiglio dei Ministri</p>	<p>Il pacchetto sicurezza composto da: un decreto legge (23 maggio 2008, n. 92), il quale reca <i>misure urgenti in materia di sicurezza pubblica</i>, un disegno di legge <i>sulla sicurezza pubblica</i>, e tre decreti legislativi dedicati ai ricongiungimenti familiari dei cittadini stranieri, al riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato e alla liberacircolazione dei cittadini comunitari</p>
<p>Legge 24 luglio 2008, n. 125, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante <i>misure urgenti in materia di sicurezza pubblica</i></p>	<p>In questa legge si prevedono, tra le altre materie, maggiori poteri ai sindaci; militari con poteri di polizia nelle città; specifica collaborazione tra polizia municipale e Polizia di Stato in caso di interventi in flagranza di reato, nell'ambito dei piani coordinati di controllo del territorio</p>
<p>Decreto del Ministero dell'interno, del 5 agosto 2008 <i>Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione</i></p>	<p>Con questo decreto vengono definiti gli ambiti di intervento dei nuovi poteri di ordinanza dei Sindaci, volti a garantire la sicurezza sul territorio</p>
<p><i>Accordo "Patti per la sicurezza nei piccoli comuni"</i> del 13 settembre 2008 tra il Ministero dell'Interno e l'Ance - Consulta nazionale piccoli comuni</p>	<p>Vengono indicate alcune linee d'intervento specifiche per i piccoli comuni che assicurino un più elevato livello di risposta alla domanda di sicurezza, a cui potranno far seguito specifiche intese in sede locale mediante la stipula di patti per la sicurezza.</p>

CAPITOLO 5.

Le politiche europee in materia di sicurezza urbana e prevenzione della criminalità

Le politiche di sicurezza e prevenzione sono entrate nell'ultimo decennio a far parte definitivamente delle politiche pubbliche sia in Italia che nel resto dei Paesi europei. Con denominazioni diverse ("nuova prevenzione", o "politiche di sicurezza" o "sicurezza delle comunità"), sono sorti e si sono sviluppati studi scientifici, programmi, azioni, politiche, "discorsi e concetti che hanno in comune la dichiarata ricerca di una nuova strada per il controllo della criminalità"⁹⁸.

Seppur continuando ad occupare un'area "grigia", dai confini "incerti o in continua ridefinizione"⁹⁹, nello sviluppo di tali politiche, gli enti territoriali sono stati progressivamente coinvolti, divenendo, soprattutto negli ultimi anni, "attori chiave" nelle politiche di prevenzione della criminalità. Proprio a partire da un'idea di sicurezza urbana non più intesa esclusivamente come politica di controllo del territorio e di repressione dei reati e con l'obiettivo comune di migliorare la sicurezza dei cittadini, si sono sviluppate soprattutto negli ultimi anni nei diversi paesi europei, politiche partenariali che hanno visto il coinvolgimento e la

⁹⁸Selmini R., *L'esperienza dell'Emilia-Romagna nel contesto europeo*, Quaderni di città sicure, 2004, pp. 124-146.

⁹⁹ Selmini R., *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, in "Dei delitti e delle pene", 1-2-3, 2002, p. 11.

collaborazione tra più attori, istituzionali e non. Le politiche di prevenzione si sono difatti concretizzate attraverso il costituirsi di strutture di partenariati locali quali i *Contrats de sécurité et de prévention* in Belgio o *Contrats Locaux de sécurité* in Francia, i *Kommunalepräventive Räte* in Germania o ancora, i *Community Safety Partnership* in Gran Bretagna o Contratti di Sicurezza in Italia¹⁰⁰. Infatti, come sottolineato nelle conclusioni di un recente studio comparativo a livello europeo, "pur attraverso percorsi diversi si è innescato, nei diversi paesi, un sistema circolare per cui, da una parte, le politiche complessive di governo di un territorio (politiche sociali, urbanistiche, il sistema dei controlli e degli strumenti amministrativi) sono influenzate e "incorporano" il tema della sicurezza urbana e, dall'altra, le politiche di sicurezza in senso stretto non sono più concepite solo come politiche di controllo"¹⁰¹. L'avanzare di questo approccio ha necessariamente determinato lo sviluppo di nuovi strumenti di collaborazione capaci di far agire e interagire, simultaneamente e in maniera coordinata, livelli decisionali e livelli operativi. Gli strumenti individuati per la regolazione dei rapporti tra le istituzioni volti a superare la logica dell'approccio settoriale alle politiche di sicurezza sono stati

¹⁰⁰ *Politiche di sicurezza urbana: ruolo e funzioni delle autorità sopra comunali. Regione Toscana e Fesu*, Firenze il 23, 24 febbraio 2004. Questi partenariati hanno comportato la nascita di nuove strutture e di nuovi mestieri, così come vi sono stati "organi pubblici o privati che a livello nazionale hanno accompagnato il diffondersi di queste nuove strutture quali ad esempio i Consigli Nazionali per la Prevenzione della Criminalità principalmente sviluppatasi nel Nord dell'Europa e strutture come Crime Concern in Gran Bretagna che si occupano in un certo senso dell'applicazione delle politiche nazionali, o come il Forum Italiano per la Sicurezza Urbana che compiono un lavoro di lobbying e di formazione".

¹⁰¹ DOMUS Project – (Development of Model of Urban Safety Policies), *Final observations and recommendations*, 2005.

diversi: dai protocolli di intesa, ai contratti di sicurezza, alle leggi nazionali ecc. Così come diverso è stato il percorso politico che ha condotto alla formulazione di suddetti strumenti: in Italia la spinta verso una riforma delle politiche pubbliche di sicurezza e la gestione partenariale è giunta innanzitutto dal basso ed è stata frutto del protagonismo delle città, al contrario in Francia l'input è arrivato dallo Stato, mentre in Inghilterra una prescrizione normativa ha determinato i rapporti fra i diversi livelli. Ovviamente, dai diversi contesti istituzionali e normativi che caratterizzano i paesi europei "discendono una molteplicità di implicazioni che attengono alla gestione locale delle politiche di sicurezza urbana"¹⁰².

In questo capitolo l'obiettivo sarà quello di fornire una sintesi delle politiche di sicurezza avviate e sviluppate all'interno del contesto europeo, ripercorrendo l'evoluzione delle pratiche di lotta alla criminalità che si sono tradotte, in modi e tempi diversi a seconda delle caratteristiche e delle peculiarità proprie dei singoli paesi, in formalizzate e spesso codificate politiche di prevenzione¹⁰³. L'attenzione è stata rivolta alle singole politiche nazionali, soffermandosi sugli attori, istituzionali e non, coinvolti nella formulazione e pianificazione degli interventi di prevenzione, con particolare riferimento all'Inghilterra e alla Francia, visti nel panorama europeo come modelli idealtipici delle politiche di sicurezza e prevenzione.

¹⁰² Op. cit. *supra*.

¹⁰³ Si veda: Robert Ph. (a cura di), *Les politiques de prévention a l'aube de la recherche*, Paris 1991; Baratta A, *I nuovi orizzonti della prevenzione*, in "Sicurezza e territorio" 2, 1993, pp. 9-14; Hebberecht W., Sack F. (a cura di), *La prévention de la délinquance en Europe. Nouvelles stratégies*, Paris 1997.

La ricostruzione del quadro europeo, seppur sintetica ed non esaustiva, a partire dai processi, istituzionali e amministrativi, che hanno nei vari contesti nazionali determinato/condizionato l'evoluzione delle politiche di sicurezza e di nuova prevenzione, può essere utile anche a capire e riflettere meglio sul "riassetto" istituzionale dei poteri e sulle trasformazioni, in merito a ruoli e competenze, intervenute in tempi più o meno recenti all'interno del nostro Paese (ad esempio le riforme riguardanti il conferimento di nuove competenze alle Regioni nel campo della polizia locale, o i recenti provvedimenti in merito alle competenze attribuite ai sindaci in materia di sicurezza urbana ecc.). Così come appare importante aprire una riflessione fuori dalle emergenze mediatiche su ciò che si intende per politiche di sicurezza urbana a partire dal ruolo fondamentale ricoperto dalle città, ovvero sul ruolo che i governi locali rivestono, o potrebbero rivestire, nella determinazione ed implementazione delle stesse.

Perché proprio lì, nelle città, avviene il processo di "traduzione locale" dei sentimenti di insicurezza legati ai grandi fenomeni globali¹⁰⁴. Le trasformazioni socio-economiche che stanno interessando i Paesi occidentali, divengono particolarmente visibili nelle metropoli globalizzate in cui convergono fenomeni complessi di "mobilità" della vita sociale (migrazioni, crisi e sviluppo economico, ristrutturazione degli ambienti fisici, aumento della popolazione)¹⁰⁵. In particolar modo le periferie delle grandi città,

¹⁰⁴ Si rinvia agli approfondimenti bibliografici per un richiamo alla letteratura scientifica inerente al rapporto tra paura, insicurezza e città.

¹⁰⁵ Metafora della modernità, la città è stata attraversata negli ultimi decenni da profondi mutamenti, connessi ai processi di globalizzazione. Oggi, per la prima volta nella storia dell'umanità, la maggior parte degli abitanti del pianeta conduce una vita urbana (in aree metropolitane, in piccole e medie città, in paesi). Questa

secondo Castel, si connotano sempre più come zone sensibili per quanto concerne la sicurezza, perché caratterizzate da disoccupazione, lavoro precario e attività marginali, habitat degradato, urbanizzazione senz'anima, promiscuità tra gruppi di origine etnica differente, presenza permanente di giovani sfaccendati che esibiscono la loro inutilità sociale, visibilità della micro-criminalità legata alla droga e alla ricettazione, atti incivili, momenti di tensione e agitazione, conflitti con le forze dell'ordine. Queste ultime categorie sociali, nuove "classi pericolose", sono l'oggetto privilegiato dei discorsi e delle attenzioni sulla questione dell'insicurezza urbana civile. Insicurezza percepita anche fra i residenti dei piccoli centri abitati, che possono anche non aver avuto diretta esperienza di episodi efferati di criminalità ma che temono che quanto conosciuto attraverso il racconto dei mezzi di comunicazione di massa possa colpire la tranquillità/l'equilibrio delle loro "comunità"¹⁰⁶.

tendenza è destinata a continuare: nel 2050 si stima che sarà concentrato nelle città il 75% della popolazione globale, e che le persone risiederanno soprattutto in megalopoli di svariati milioni di abitanti e in regioni a intensa urbanizzazione che si estenderanno oltre i confini degli stati e dei continenti (Biennale di Venezia, *Città. Architettura e Società*, X Mostra Internazionale di Architettura, 2006). Le città italiane a partire dai primi anni '90 sono state interessate da importanti processi di mutamento, in estensione e in qualità. È aumentato il nomadismo tra lavoro e lavoro, tra luogo e luogo, producendo negli spazi urbani una miriade di migranti interni, con scarso attaccamento ad ogni luogo. I processi di nuova immigrazione, inoltre, con la loro ben più rilevante entità numerica rispetto all'immigrazione degli anni '80, hanno posto la questione dell'integrazione, della convivenza e dell'incontro tra culture diverse in modo più urgente e conflittuale.

¹⁰⁶ Farruggia F., Ricotta G., *Politiche integrate di sicurezza: l'insicurezza come miseria urbana*, Paper presentato alla prima conferenza annuale ESPAnet Italia, "Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo", Ancona, 6-8 Novembre 2008.

E parallelamente a questo processo è, infine, interessante ricordare come con il nuovo secolo e il consolidamento della globalizzazione e dell'inurbamento generale della società sia nata anche una nuova generazione di diritti, "i cosiddetti *Diritti Umani Emergenti*, legati ad aspetti sociali, culturali ed economici, al diritto al benessere e alla sicurezza. Uno di questi diritti, definiti "*diritti complessi di quarta generazione*", è il diritto alla città. Il diritto alla città parte dal tradizionale concetto del miglioramento della qualità della vita degli individui, finora circoscritto all'ambito dell'abitazione e del quartiere, e lo amplia fino ad abbracciare la qualità della vita a livello di città e di ambiente rurale circostante, visti come un meccanismo di protezione della popolazione che vive in città o in regioni caratterizzate da rapidi processi di inurbamento"¹⁰⁷.

Per tali motivi è importante approfondire il tema della sicurezza urbana e delle politiche di prevenzione a partire da un approccio, da una istanza di *governance* della sicurezza specifica, ovvero che

¹⁰⁷ Ruiz J. C. e Vanderschueren F., *Basi concettuali della sicurezza*, in Progetto Urbal, Consolidamento dei governi locali per la sicurezza urbana: formazione e pratiche, 2007, pp.14-15, www.seguridadurbal-regionetoscana.net. Nonostante questa tendenza all'inurbamento non sia completamente nuova, "l'idea di concepire lo spazio urbano come un ambiente che garantisce diritti e necessità specifiche è relativamente recente. Ne è un esempio la Carta Mondiale del Diritto alla Città, prodotto collettivo di un gruppo di movimenti sociali, Ong e studiosi nell'ambito del Forum Sociale Mondiale, un documento che mira a tutelare diritti specifici all'interno dello spazio urbano. Con questo documento si discute e si accetta per la prima volta la sfida collettiva di costruire un modello sostenibile di società e di vita urbana".

veda al centro del suo interesse la *governance* nel territorio e la sicurezza cittadina¹⁰⁸.

Box 1: la centralità della dimensione locale nelle politiche di sicurezza europee

La pertinenza della scala locale nel trattamento della criminalità è stata presente fin dall'inizio degli anni novanta nei lavori delle istituzioni europee ed internazionali. Innanzitutto, la Carta urbana europea (Consiglio d'Europa 1992) nel suo sesto capitolo (sicurezza urbana e prevenzione della delinquenza) aveva sottolineato la necessità di avviare a livello locale delle istanze di partenariato nel trattamento delle delinquenza. Allo stesso modo, il rapporto Salih "Rapporto sulla piccola delinquenza negli agglomerati urbani e i suoi legami con la criminalità organizzata" (Parlamento Europeo 1993), insisteva sulla necessità di un trattamento locale della criminalità. La Conferenza di Pedrozavodsk (Conferenza delle autonomie regionali e locali in Europa), ha riconosciuto l'apporto dei poteri locali nella cooperazione transfrontaliera sui temi della prevenzione, della criminalità e della sicurezza urbana. Così come il Forum Internazionale sulla povertà urbana di Nairobi (ONU 1999), integrava la necessità della prevenzione della criminalità nella gestione delle città al fine di promuovere l'integrazione sociale. Anche il

¹⁰⁸ Velásquez E. *La Governace della sicurezza urbana. Una proposta operativa*, relazione presentata al seminario internazionale "Consolidamento dei governi locali per la sicurezza urbana: formazione e pratiche", organizzato il 30 ottobre 2006 a Firenze, dalla regione Toscana e dalla Red 14 di Urb-AI sulla sicurezza urbana nella città. Riprendendo la definizione di Revesz per *governance* si intende quel processo volto al miglioramento del rapporto orizzontale tra una pluralità di attori pubblici e privati, per agevolare i processi di decisione, di gestione e di sviluppo dell'ambito pubblico e collettivo, sulla base di un rapporto caratterizzato dall'integrazione e dall'interdipendenza. Si veda: Revesz B., *Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional*, Artículo Congreso internacional gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Cochabamba, 2006.

Trattato di Amsterdam del 1997 (art. 29) segna una tappa importante nell'ambito della prevenzione della criminalità inserendola tra le politiche dell'Unione Europea per la promozione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia. Il Consiglio di Tampere (15-16 ottobre 1999), così come la Conferenza di Praja da Falesia (4-5 maggio 2000) hanno sottolineato l'importanza di questi obiettivi nelle loro conclusioni. Il primo, ha chiesto l'integrazione degli aspetti legati alla prevenzione nelle azioni di lotta contro la criminalità e gli sviluppi dei programmi nazionali di prevenzione, mentre la seconda ha identificato le linee direttrici per le azioni future in materia di prevenzione a livello dell'Unione Europea. In questi anni, l'interesse sul tema delle "risposte" messe in atto all'interno dei vari paesi europei per lottare contro l'insicurezza, è stato manifestato non solo dal mondo "scientifico", ma vieppiù assunto dal mondo istituzionale e politico. Nel 2001, in un rapporto presentato al Consiglio d'Europa si sosteneva "l'insicurezza è diventata una delle preoccupazioni maggiori delle società urbanizzate. Di fronte all'aumento della piccola e grande criminalità [...] ci si aspetta dai responsabili politici soluzioni rapide e concrete". Ed aggiungeva che "questa situazione in cui si trova la gran parte dei paesi europei fa sì che la sicurezza sia diventata un nodo cruciale delle elezioni politiche; le formazioni politiche sono costrette a reagire di fronte all'inquietudine dei loro cittadini".

Si veda: Bockel J. M., (rapporteur), Commissione sull'ambiente e l'agricoltura, Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, *Sicurezza e prevenzione nelle città: creazione di un Osservatorio europeo*, progetto di rapporto, aprile, 2001. Nello stesso anno, il sostegno della Commissione Europea all'iniziativa della Presidenza francese dell'Unione Europea e della Svezia alla messa in atto della Rete europea di prevenzione della criminalità, sottolinea ancora una volta il coinvolgimento della scala europea in questo tipo di politica, così come era stato possibile fare per il settore della criminalità organizzata. Il lancio, lo stesso anno, della linea budgettaria Ippocrate da parte della Direzione Giustizia ed Affari interni della Commissione Europea, destinata al sostegno di iniziative nel campo specifico della prevenzione della criminalità, costituisce un altro punto forte degli orientamenti

presi. Al Consiglio d'Europa, una Raccomandazione del Comitato dei Ministri (Rec(2003)21) sul partenariato ai fini della prevenzione della criminalità, invita gli Stati membri a "riconoscere in particolare la necessità di coinvolgere, conformemente alla loro Costituzione, le autorità e i poteri locali nelle attività di prevenzione della delinquenza, sia in quanto promotori di tali attività, che in quanto destinatari". A seguire altri importanti documenti: Congresso dei Poteri Locali e Regionali - *Carta Urbana Europea* 1992, aggiornata nel 2004 (punti 4-6); Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e Parlamento Europeo, *Prevenzione della criminalità nell'Unione Europea*, 12 marzo 2004; Dichiarazione finale del Congresso fondatore delle "Città e Governi Locali Uniti" (CGLU) *Città, governi locali: il futuro dello sviluppo*. Parigi, 5 maggio 2004; Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite - *Dichiarazione di Bangkok sulle sinergie e le risposte : alleanze strategiche per la prevenzione del crimine e la Giustizia penale*. Risoluzione 2005/15; Congresso dei Poteri Locali e Regionali - *Sicurezza urbana in Europa*, Raccomandazioni 197- 2006-09-25.

Ed infine, per completare il quadro europeo, il Forum Europeo per la Sicurezza Urbana (organizzazione non governativa creata nel 1987, che riunisce circa 300 enti territoriali) ha evidenziato, fin dalla sua istituzione, il ruolo degli amministratori locali in quanto attori-chiave per l'attuazione delle politiche in materia di sicurezza urbana. Nel corso della Conferenza di Parigi, nel 1996 e di quella di Napoli, nel 2000, che ha adottato il *Manifesto Sicurezza e Democrazia*, le città partecipanti hanno sottolineato la pertinenza di trattare a livello locale la problematica della criminalità e la necessità di scambiarsi le conoscenze. Si veda: Forum europeo per la sicurezza urbana, *Manifesto delle città "Sicurezza e democrazia"*, Napoli, dicembre 2000; Forum europeo per la sicurezza urbana, *Manifesto di Saragozza sulla sicurezza urbana e la democrazia*, Saragozza, novembre 2006. E' nell'ambito di questa stessa ottica di scambi di buone pratiche, che la Commissione europea e la Direzione Generale Giustizia e Affari interni da anni promuovono il cofinanziamento di progetti, quali il progetto AGIS. Uno dei progetti sostenuti dalla Commissione europea è *Sécucités: Ruolo e competenze*

degli amministratori locali in materia di sicurezza urbana, avviato nel 2004, il quale ha contribuito alle riflessioni sulla pertinenza di trattare localmente i problemi legati alla sicurezza urbana. A questo proposito si veda: Forum europeo per la sicurezza urbana, *Sécucités: Ruolo e competenze degli amministratori locali in materia di sicurezza urbana*, 2005.

5.1 Lo sviluppo delle politiche di sicurezza e prevenzione della criminalità in Europa

Le politiche di sicurezza si distinguono generalmente in politiche di ordine pubblico e politiche di prevenzione. Le prime mirano a ristabilire una situazione di tranquillità, dopo che l'ordine pubblico è stato minacciato da episodi di violenza, criminalità o anche solamente da situazioni fastidiose (vandalismi e simili). Le politiche di prevenzione, invece, hanno l'obiettivo di ridurre la frequenza di comportamenti indesiderati, ricorrendo a soluzioni diverse da quelle offerte dal sistema della giustizia penale. La prevenzione della criminalità può, in altri termini, essere definita come l'intervento sulle cause del crimine al fine di ridurre la loro sopravvivenza ed il loro impatto¹⁰⁹.

Questa classica distinzione è stata oggi rivista ed ampliata in Europa, da una lettura più complessa slegata totalmente dalle definizioni strettamente giuridiche. In questa accezione le politiche di sicurezza, e le politiche di prevenzione assumono due significati

¹⁰⁹ Ekblom P., *The Conjunction of Criminal Opportunity: a Framework for Crime Reduction Toolkits*, in Crime Reduction website, www.crimereduction.gov.uk/learningzone/cco.htm, 2001; Ekblom P., *Situational Crime Prevention* in McLaughlin E. and Muncie J (eds.), *The Sage Dictionary of Criminology*, London, Sage, 2001.

ben distinti. Le prime, dovrebbero indirizzarsi alla tutela dei cittadini dalla percezione di insicurezza, sia questa collegata o meno alla presenza di fenomeni criminali e di inciviltà; le politiche di prevenzione sono dirette invece ad impedire che vengano commessi reati e dovrebbero quindi tutelare i cittadini dal rischio oggettivo di essere vittime di eventi criminosi o di atti di inciviltà. Questa "distinzione va ricollegata alla differenza ormai ampiamente condivisa nella letteratura internazionale su questi temi tra rischio oggettivo e percezione soggettiva: il bisogno di sicurezza e la domanda di tutela che ne consegue possono nascere sia da una situazione di oggettiva esposizione al rischio, sia da una percezione di insicurezza non fondata oggettivamente su una minaccia di criminalità. Mentre le politiche di prevenzione intervengono sulla prima di queste due situazioni, le politiche di sicurezza si rivolgono soprattutto alla seconda e rappresentano quindi una risposta più globale rispetto alle strategie preventive in senso stretto"¹¹⁰. Nella pratica e soprattutto nell'agire delle amministrazioni pubbliche la distinzione dei due concetti ("sicurezza" e "prevenzione") si assottiglia e spesso questi concetti tendono a sovrapporsi e ad essere utilizzati indifferentemente.

Nel contesto europeo dagli anni settanta in poi, si sono sviluppate azioni ed attività diverse per dare risposta ad una domanda sociale di sicurezza sempre più forte, con interventi perlopiù tendenti alla prevenzione della criminalità e alla rassicurazione del cittadino. Interventi legislativi, regolamentari, amministrativi, che sono espressione di politiche locali e nazionali e di programmi sul tema

¹¹⁰ Selmini R, *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità in Europa: alcune riflessioni comparate*, in "Polis"□, XIII, 1, aprile 1999, pp. 69-76.

della sicurezza e della prevenzione¹¹¹. Interventi tendenti sia alla prevenzione della vittimizzazione, così come interventi di prevenzione situazionale tendenti ad evitare l'atto criminale attraverso l'utilizzo di misure tecno-preventive, sia interventi di ordine sociale in cui la filosofia preventiva è legata ad una analisi dell'insicurezza in termini di mancanza di politiche economiche e sociali idonee.

Dagli anni ottanta ai primi anni novanta, lo sviluppo delle politiche di sicurezza e prevenzione si sono sviluppate attraverso due diversi modelli che fanno riferimento all'esperienze francese e a quella angloamericana¹¹². I Paesi del Nord Europa, e in particolare l'Inghilterra, hanno adottato, per lo più, interventi di prevenzione situazionale: hanno cercato, cioè, di prevenire comportamenti criminali o indesiderati, aumentando le opportunità di controllo del territorio e diminuendo le occasioni che vengano commessi crimini¹¹³. Questo modello si è basato principalmente sulla prevenzione della criminalità, cercando di "governare" la situazione critica, piuttosto che di perseguire obiettivi di risoluzione o di intervento sulle cause strutturali del crimine. Sono state perlopiù adottate strategie preventive e diffuse pratiche di prevenzione situazionale: la sorveglianza formale del territorio, incentivando la "vigilanza" spontanea della zona da parte degli abitanti; la modifica dei criteri di progettazione dei quartieri per renderli più sicuri; le ordinanze; l'arredo urbano dissuasivo; la video-

¹¹¹ Selmini R., *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, in "Dei delitti e delle pene", 1-2-3, 2002, pp. 11-25.

¹¹² Op. cit. *supra*.

¹¹³ Hebberecht P., Sack F., a cura di, *La prévention de la délinquance en Europe. Nouvelles stratégies*, Paris, L'Harmattan, 1997.

sorveglianza in spazi pubblici e sistemi di allarme, nonché il rafforzamento del ruolo della polizia e del governo centrale.

I Paesi dell'Europa centrale e mediterranea, in primo luogo la Francia (Olanda, Belgio, poi solo in epoca più recente Spagna, Grecia e Italia), invece, hanno sviluppato soprattutto progetti di prevenzione sociale, rivolti, cioè, a soggetti e situazioni problematiche, con l'obiettivo di ridurre la criminalità, riducendo le cause (culturali, economiche e sociali) che la determinano e ritagliando un ruolo fondamentale agli attori locali ed in primo luogo ai sindaci delle città¹¹⁴. Le politiche che si ispirano a questo approccio sono politiche *sociali* (interventi per i giovani, politiche abitative, di lotta alla dispersione scolastica, politiche per l'occupabilità, per l'integrazione degli immigrati), attive ed integrate miranti al rafforzamento e alla responsabilizzazione (*empowerment*) degli utenti target, che possono essere rivolte non solo a soggetti considerati in "condizioni di svantaggio o di vulnerabilità, ma anche ad un contesto locale/ambiente fisico ritenuto sensibile, con interventi rivolti al recupero della coesione comunitaria e di spazi fisici, aventi l'obiettivo di un complessivo miglioramento della qualità della vita, dell'ambiente e delle relazioni sociali, attraverso progetti di mediazione dei conflitti, di rivitalizzazione dello spazio pubblico, di riqualificazione dell'arredo urbano"¹¹⁵.

La cornice teorica entro la quale questo variegato ventaglio di interventi di prevenzione è stato inserito è quella delle politiche di "nuova" prevenzione, ricorrendo appunto a strumenti diversi da

¹¹⁴ Duprez D., Hebberecht P., a cura di, *Le politiques de sécurité et de prévention en Europe*, in "Déviance et Société", 25, 4, 2001.

¹¹⁵ Farruggia F., Ricotta G., 2008, op. cit.

quelli del sistema penale, perseguendo obiettivi diversi, che vanno dalla riduzione della criminalità alla rassicurazione dei cittadini, combinando l'intervento sulle cause della criminalità e dell'inciviltà con quello sugli effetti, orientandosi prevalentemente sulla dimensione locale e puntando, infine, sul coinvolgimento e la responsabilizzazione di nuovi attori¹¹⁶. La "nuova" prevenzione "sta al concetto di sicurezza urbana, così come i modelli preventivi tradizionali a carattere penale stanno al concetto di ordine pubblico: essa raccoglie al suo interno le novità connesse ai processi di devoluzione in tema di gestione della sicurezza e all'allargamento del campo semantico relativo alle insicurezze urbane (fenomeni criminosi insieme a inciviltà e degrado), e diviene una componente fondante delle politiche *locali* di sicurezza"¹¹⁷. Politiche che si caratterizzano per lo sforzo di combinare insieme queste diverse azioni a seconda dei diversi bisogni del territorio, in modo da produrre "un'azione *integrata*" tra le strategie di intervento messe in campo da forze dell'ordine, enti locali, polizie locali, operatori del *welfare* locale e cittadini¹¹⁸.

¹¹⁶ Selmini R., 1999, op. cit.

¹¹⁷ Farruggia F., Ricotta G., 2008, op. cit.

¹¹⁸ Preme qui ricordare che, soprattutto in alcuni paesi europei, oltre all'approccio situazionale e sociale alla prevenzione degli eventi criminali, si è anche sviluppato quello "comunitario", che si fonda sulla responsabilizzazione dei cittadini nei confronti del bene sicurezza. Un'interessante lavoro di ricerca e analisi sulle misure di prevenzione adottate in varie città europee, nel quale sono state approfondite le cause relative al sentimento di insicurezza percepito e indagate la presenza e l'efficacia delle forme "comunitarie" della prevenzione (*Community Crime Prevention; Community Policing; and Community Safety*), è quello a cura di Sessar K., Herrmann H., Keller W., Weinrich M., Breckner I., *Insecurities in European Cities. Crime-Related Fear Within the Context of New Anxieties and Community - Based Crime Prevention*, Final Report, December 2004.

Per tale fatto, una questione centrale delle politiche di “nuova” prevenzione è, e indubbiamente rimane, quella relativa alla redistribuzione delle responsabilità tra soggetti diversi, i quali negli anni hanno visto cambiare il loro peso e ruolo: se negli anni novanta, in Gran Bretagna gli attori principali sono stati il governo centrale e le forze di polizia, mentre in Francia il governo centrale e i sindaci, in Spagna e Italia i governi locali e solo successivamente (come nel caso italiano) si sono avviate forme di collaborazione con il governo centrale, questi modelli di riferimento appaiono oggi assai meno univoci¹¹⁹.

Come si vedrà meglio in seguito, se è possibile, nel variegato campo di esperienze europee, individuare alcuni modelli apparentemente consolidati, “sembrano essere invece meno chiari i contorni che delineano l’avvio e lo sviluppo della “nuova” prevenzione sul piano istituzionale e normativo”¹²⁰.

La Francia “sembra perseguire con convinzione una politica preventiva orientata alle cause, alle grandi azioni di riforma sociale, alle politiche “globali” (...) ma il nuovo orientamento alla sicurezza vede anche un ruolo prioritario delle istituzioni tradizionalmente repressive (la polizia, la magistratura), una centralità del ruolo dei prefetti, e la elaborazione di dispositivi correzionali, come i gruppi di trattamento della devianza. E, seppure nel Regno Unito si stia accentuando il peso dei sindaci e delle autonomie locali, ad indicare il perseguimento di politiche di *community safety*, centrate sugli attori locali, è pur vero che priorità e modalità di realizzazione delle politiche di sicurezza

¹¹⁹ Selmini R., *Politiche di sicurezza in Europa*, “Quaderni di Città sicure”, n. 24, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2002, pp. 9-19.

¹²⁰ Selmini R., op. cit. *supra*.

continuano ad essere stabilite a livello centrale (...)", così come l'introduzione di dispositivi che limitano la libertà individuale, quali sono le "ordinanze per i comportamenti antisociali" introdotte con il *Crime and Disorder Act*, dimostrano "la difficoltà di superare un modello originario di "nuova" prevenzione basato più sul controllo dei comportamenti e dell'ambiente che sulle azioni di sviluppo sociale"¹²¹. A tutt'oggi, in Europa, si possono dunque distinguere tre approcci diversi alle questioni legate alla sicurezza ed alla partnership.

Il primo è il "modello inglese" in cui emerge un approccio piuttosto centralistico nella gestione della partnership locale regolamentata da una legge e dove il governo centrale svolge un ruolo predominante nella definizione di priorità, risorse ed obiettivi. Si "insiste molto sul cosiddetto approccio "evidence based" ovvero un approccio basato sui risultati, sulla valutazione e, più in generale, sulla strategia di "riduzione della criminalità" che favorisce l'approccio a breve termine e misure situazionali di prevenzione della criminalità. In tale modello, gli Enti territoriali sono spesso costretti a privilegiare l'approccio situazionale per far fronte ai rigidi requisiti nazionali per la partnership"¹²².

Un secondo modello di partnership è la "strategia di contrattualizzazione", che a partire dai primi anni 90 rappresenta l'approccio principale per la collaborazione tra i diversi attori, e soprattutto tra il governo centrale e i governi locali, in Francia e Belgio, ove pare che i *contracts de sécurité* riflettono "essenzialmente la necessità di sviluppare una fruttifica collaborazione ed un linguaggio istituzionale – talvolta simbolico –

¹²¹ Selmini R., op. cit. *supra*.

¹²² DOMUS Project, 2005, op. cit., p. 12.

condiviso sulla criminalità e sulla sicurezza, piuttosto che un modo per intervenire a livello locale su alcuni problemi”.

Infine, un terzo approccio alla partnership è quello sviluppato in Italia e, seppure in misura minore, in Spagna. Questo approccio dei paesi del Sud Europa è caratterizzato dal ruolo predominante delle città (e delle Regioni), da una grande difficoltà di definire un quadro nazionale per sostenere la partnership locale, e da un livello di sviluppo della partnership stessa molto frammentaria e variegata nelle varie aree del paese. In Spagna la partnership tra i vari attori che gestiscono la lotta alla criminalità non è diffusa quanto in Italia o in altri Paesi europei, ad eccezione di qualche esperienza in Catalogna, essenzialmente legata al coordinamento delle forze di polizia nazionali e regionali. Contratti o forme simili di accordi formali non sono comuni, anche in conseguenza della grande autonomia dallo stato centrale di cui godono alcune Regioni. La partnership è considerata una strategia locale volta a coinvolgere i diversi attori delle città (comunità, servizi sociali, settore privato, ecc.), come nel caso di Barcellona¹²³.

Concludendo, è possibile sinteticamente articolare le caratteristiche che più evidentemente appaiono da una lettura delle ricerche comparate¹²⁴ e dal materiale analizzato in merito all'evoluzione delle politiche di prevenzione nei tre paesi europei, Inghilterra, Francia e Italia, rappresentativi dei “modelli” di prevenzione” sviluppati che verranno approfonditi più dettagliatamente nei paragrafi seguenti:

¹²³ DOMUS Project, 2005, op. cit., p. 12-13.

¹²⁴ Si vedano gli approfondimenti bibliografici sulle politiche di sicurezza in Europa.

- in molti paesi si è registrata negli anni una crescente tendenza al rafforzamento dei poteri centrali in materia di sicurezza;
- il diverso livello delle relazioni esistenti tra autorità locali e autorità centrali (il rapporto tra il centro e la periferia, tra città e governi centrali) e la conseguente difficoltà a mantenere l'equilibrio dei poteri e delle competenze, ha reso necessario l'utilizzo, in molti casi, di strumenti vincolanti (le leggi) o di concertazione (contratti, protocolli o, come nel caso italiano, accordi di programma) per trovare forme di intermediazione tra i diversi livelli;
- sempre più importante in numerosi paesi europei, il ruolo delle polizie nel governo delle nuove politiche di sicurezza, anche in paesi ove questo ruolo era più marginale (es. Repubblica federale tedesca, Belgio);
- infine, in tutti i paesi si è assistito ad una profonda trasformazione dei corpi di polizia, a tentativi, più o meno riusciti, di riforma delle competenze, delle forme di coordinamento e alla sperimentazione delle iniziative di "polizia di prossimità".

5.2 Il caso inglese

In Inghilterra, il programma *Safer Cities* (avviato nel 1988 dopo il *Five Towns Initiative* del 1986 lanciato dal governo di M. Thatcher), che finanziava attività di prevenzione della criminalità a livello locale ponendo l'accento sulla ripresa economica e sociale delle città con lo scopo di ridurre la criminalità e la paura, è andato avanti sino al 1997 sotto il governo conservatore di John Major. L'obiettivo principale sotteso a questi interventi, era quello di

sviluppare un approccio trasversale della lotta contro la criminalità da parte delle amministrazioni, di responsabilizzare i cittadini e di promuovere la connessione del settore privato nell'implementazione delle politiche di prevenzione. Pur tuttavia, il potere politico al governo aveva accuratamente evitato di dare nuovi poteri alle autorità locali in maggioranza a capo dei laburisti, i progetti avviati e realizzati hanno sofferto di una mancanza di democrazia nella misura in cui il governo conservatore non teneva conto, nella gestione, della rappresentanza politica a livello locale ed del legame tra i cittadini ed i membri del Comitato di pilotaggio¹²⁵.

Nel 1991 il Governo istituisce una commissione interpartitica, presieduta da J. Morgan, che pubblica il Rapporto *Morgan*, quale guida per le strategie di "community safety" (che, come si vedrà in seguito, in un certo senso fa eco al Rapporto *Bonnemaison* in Francia del 1982) centrato sull'utilizzazione della partnership ed in cui si enfatizza al massimo il ruolo chiave delle autorità locali. La "community safety" è la nozione principale del rapporto, vi è un definitivo passaggio dalla filosofia di prevenzione del crimine (crime prevention) ad una nuova filosofia preventiva centrata sull'approccio locale a problemi locali e impegnata nella decentralizzazione dei servizi e dei processi decisionali. Nell'idea di "community safety" rientrano "molti temi associati alla criminalità e alle inciviltà, visti però non soltanto in termini di prevenzione, ma in una prospettiva più ampia, di assicurazione sociale e di

¹²⁵ *Les politiques de sécurité locale et de prévention de la délinquance en Angleterre et au Pays de Galles: nouvelles stratégies et nouveaux développements*, A. Crawford, in *Déviance et Société*, 2001.

contrasto alla paura della criminalità e alle sue cause. Il termine "community" indica che non vi è una unica soluzione, o un solo responsabile per la prevenzione, ma che vanno integrate le risorse e le responsabilità nel quadro di un approccio di cooperazione tra soggetti diversi "multy-agency approach". Le strategie incorporate in questo concetto comprendono: la protezione dei soggetti e dei beni vulnerabili; la promozione di programmi educativi nelle scuole; la promozione di misure alternative per gli autori reali e potenziali; la promozione di misure indirizzate alla vittimizzazione multipla e alla recidiva"¹²⁶. Nella "community safety" aumenta dunque il ruolo dei servizi sociali pubblici e quello della polizia diventa più partecipativo: vengono istituite le unità di polizia locale (LPU - Local Policing Unit) gestite da un ispettore che ha la responsabilità di una piccola area, con uno staff che si occupa dei problemi locali¹²⁷.

Il documento Morgan segna una svolta ideologica importante in quanto mette in primo piano la necessità di un approccio "partenariale" della prevenzione della criminalità ed individua le priorità per l'azione, innanzitutto, nella rigenerazione urbana ed in

¹²⁶ Malkin J., *L'Inghilterra e il Galles, in Quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata*, Quaderni di città sicure n. 24, 2001.

¹²⁷ Il Morgan Committee, aveva introdotto il concetto di *community safety* per intendere un approccio ampio e locale al controllo della criminalità: "(...) il termine *crime prevention* è spesso interpretato in senso stretto e ciò rafforza il punto di vista che si tratta della sola responsabilità della polizia. Da un altro lato, il termine *community safety* è aperto ad una interpretazione più estesa e può incoraggiare una più ampia partecipazione di tutte le componenti della comunità". Si veda, Home Office, *Safer Communities: the Local Delivery of Crime Prevention through the Partnership Approach*, Report of an independent Working Group (J. Morgan Chair), Agosto, Standing Conference on Crime Prevention, Home Office, London, 1991.

particolare negli interventi sui quartieri degradati, secondariamente nello sviluppo della "community safety"¹²⁸ ovvero nella promozione del coinvolgimento della comunità e degli attori sociali dell'area; ed infine nelle strategie volte alla "riduzione comunitaria della criminalità ovvero nel senso di ridurre motivazioni ed opportunità di devianza, scoraggiando comportamenti antisociali e supportando i gruppi più vulnerabili"¹²⁹.

Le conclusioni del rapporto Morgan in cui si sottolineava la carenza delle politiche locali di prevenzione dovute all'assenza di membri eletti nelle strutture di direzione del programma Safer City sono state rigettate dal governo, e da allora bisognerà attendere il 1998, anno in cui verrà promulgato il *Crime and Disorder Act* per la ripresa di una nuova politica di prevenzione. Infatti, fino al cambiamento del governo avvenuto nel 1997, si è registrata una politica di "non intervento" nei confronti dei governi locali, ovvero

¹²⁸ Per *community safety* si definisce un approccio globale ai problemi di sicurezza di un contesto locale, che vada oltre la mera riduzione o prevenzione di fenomeni criminali. Hope T., *La riduzione della criminalità, la sicurezza locale e la nuova filosofia del management pubblico*, in Dei delitti e delle pene, 1-2-3, 2002. Si veda anche Crawford A., *Nuovi attori nel governo della sicurezza urbana e nelle politiche di sicurezza*, in Dei delitti e delle pene, 1-2-3, 2002. Shaw M., *The Role of Local Government in Community Safety*, Informe CIPC. Montreal, 2001, consultabile sul sito: http://www.crime-preventionintl.org/publications/pub_5_2.pdf; Stenson K., *Community Safety in Middle England. The Local Politics of Crime Control*, in Edwards A., Hughes, G. (eds.) *Crime Control and Community. The New Politics of Public Safety*. Cullompton: Willan Publishing, 2002; Hughes G., *Plotting the Rise of Community Safety: Critical Reflections on Research, Theory and Practice*. in Edwards A., Hughes, G. (eds.) *Crime Control and Community. The New Politics of Public Safety*. Cullompton: Willan Publishing, 2002.

¹²⁹ Malkin J., 2001, op. cit.

da parte dell'amministrazione centrale vi erano esortazioni, consigli tecnici e limitati finanziamenti ai progetti locali di prevenzione¹³⁰.

Con il nuovo governo laburista di Tony Blair del 1997, la politica di sicurezza conosce un nuovo orientamento nella gestione locale della criminalità, ponendo la *community safety* in prima linea nelle attività dei governi locali e avviando, contemporaneamente, un programma di riforma dei governi locali e della erogazione dei servizi pubblici¹³¹. Il *Crime and Disorder Act* riprende in parte le conclusioni del Rapporto Morgan e introduce due innovazioni importanti che hanno modificato il panorama della prevenzione della criminalità. Da una parte, introduce delle nuove unità specializzate nella delinquenza giovanile (*Youth Offender Teams*) di cui ogni autorità locale deve dotarsi¹³². Dall'altra, dispone che le autorità locali e le polizie locali (le autorità responsabili) debbano mettere in opera una strategia locale di riduzione della criminalità e dei disordini avendo così l'obbligo statutario di dividere le responsabilità per strategie sistematiche e coordinate (*Crime and Disorder Reduction Partnership*)¹³³. Viene dunque attuato il primo

¹³⁰ Hope T., 2002, op. cit.

¹³¹ Hope T., 2002, op. cit.

¹³² Queste unità, pur sotto il controllo delle autorità locali, sono collegati al *National Youth Justice Board*, che pone gli standard dei servizi e gli obiettivi da raggiungere. Uniscono le loro risorse con quelle di altri attori, per fornire servizi orientati alla riduzione dei comportamenti offensivi tra i giovani tra i 10 e 17 anni. Si veda: Geary M., *La riduzione della criminalità e del disordine: una prospettiva regionale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1-2-3, 2002.

¹³³ Le autorità locali, a livello unitario e distrettuale, sono da questo momento corresponsabili, insieme alla polizia della costruzione di una *partnership* che deve includere i servizi di *probation* e sanitari, i *Drugs Action Team*, gli *Youth Offender*

suggerimento del Rapporto Morgan¹³⁴: amministrazione locale e la polizia sono per legge tenute a cooperare, a "condurre inchieste sulle necessità di prevenzione della criminalità della loro area, a consultare tutti i gruppi di pressione e altre agenzie locali di assistenza sociale e a produrre un piano di sicurezza della comunità di carattere generale"¹³⁵.

Le caratteristiche fondanti della "nuova struttura" messe in luce sia da T. Hope che da G. Hughes consistono dunque¹³⁶:

- 1) nella presenza di una legislazione che richieda e autorizzi i governi locali a farsi carico dei problemi di criminalità e "disordine";
- 2) nello sviluppo di un'amministrazione esecutiva del lavoro multi agenzia della prevenzione del crimine attraverso l'istituzione di un ufficio dell'Autorità locale (*Chief*

Teams, le *Housing Organisation*, gli *Employment Service* e le organizzazioni di volontariato e di comunità quali i *Victim Support*. Si veda: Geary M., 2002, op. cit.

¹³⁴ Due delle raccomandazioni contenute nel rapporto della Commissione Morgan sono emerse come fondamento per l'approccio del governo laburista di Blair: 1) introduzione del concetto di sicurezza di comunità a significare un approccio onnicomprensivo nel controllo della criminalità (come contrapposto alla prevenzione del crimine); 2) una responsabilità legislativa chiara per le autorità locali, che lavorano in maniera coordinata con la polizia, per realizzare un approccio partenariale multi-agenzia. Si veda: Hughes G., *Modernizzare il controllo locale del crimine? Un nuovo modello di governance delle politiche di sicurezza in Inghilterra e Galles*, in Domus Project, *Development of model urban safety policies in the European Union*, maggio 2005.

¹³⁵ Lea J., *Dalla integrazione all'esclusione: lo sviluppo delle politiche di prevenzione della criminalità nel Regno Unito*, in *Polis*, XIII, 1, aprile 1999, pp. 77-98.

¹³⁶ Hughes G., 2005, op. cit.; Hughes G. and Edwards. A., *Crime Prevention in Context*, in Tilley N. (ed), *The Handbook of Crime Prevention*, Cullompton, Willan, 2005; Hope T., 2002, op. cit.

- executive*) che, insieme con la polizia, agisca come autorità responsabile della prevenzione del crimine;
- 3) nell'istituzione di locali *Crime and Disorder Partnership* che regolino normativamente i nuovi doveri assegnati ai governi locali;
 - 4) nell'utilizzo di un nuovo sistema di valutazione, che a partire dall'analisi dei dati oggettivi, diffusi dal governo centrale a cura di esperti criminologi, e dal paradigma dell'agire politico basato sulla razionalità e sull'evidenza (*evidence based*), valutino le strategie di partnership.

Il *Crime and Disorder Act* è un atto normativo complesso che comprende nella prima parte, la prevenzione della criminalità e dunque la riduzione dei fenomeni criminali e la gestione del disordine e dei comportamenti antisociali (Sez. 17); nella seconda introduce una nuova gamma di reati e l'abolizione della presunzione di incapacità di intendere e volere per i ragazzi tra i 10 e 14 anni; la terza parte prevede sostanziali riforme al sistema di giustizia penale. La quarta parte riguarda il trattamento da parte dei tribunali di alcuni autori di reato (condannati per reati violenti o di natura sessuale) e la quinta prevede disposizioni specifiche per bambini e giovani. Le priorità strategiche individuate riguardano: la riduzione dei furti in appartamento, la riduzione dei problemi connessi alla droga, la riduzione della criminalità violenta, la riduzione dei crimini nascosti (ovvero la violenza domestica, i reati a sfondo razziali e i reati di natura sessuale), il coinvolgimento ed investimento sulla comunità, la riduzione dei comportamenti antisociali.

Un ruolo fondamentale in tema di "community safety" è svolto dalla partnership, che deve essere estesa alle associazioni del

volontariato e ai rappresentanti del mondo economico della comunità, in modo tale che le azioni e le strategie di prevenzione si fondino sui saperi integrati di più soggetti interessati alle questioni locali: i residenti, in qualità di conoscitori dei problemi sociali, gli "esperti", la polizia, le autorità locali e le agenzie legislative di servizi alle comunità, così come gli "specialisti", magistrati e i gruppi di supporto alle vittime, nonché il "settore privato", come potenziale di collaborazione soprattutto a livello di investimenti. Un esempio di questa sinergia sono le *Community Safety Partnership* (circa 375 nel 2002)¹³⁷ che si basano su una analisi della criminalità e la creazione di un piano d'azione partenariale che deve essere rivisto ogni tre anni¹³⁸.

Il rapporto finale *Secucities – Prévention Europe* del Forum Europeo sulla sicurezza urbana del 2002, sosteneva, però, che da un bilancio delle azioni avviate dal *Crime and Disorder Act* risultava estremamente evidente che questo partenariato locale rifletteva più gli orientamenti definiti a livello nazionale (lotta contro le violenze domestiche, contro i furti e la criminalità legata alla droga) che quelli locali, questo a causa dei finanziamenti che discendono prevalentemente dall'alto e da cui dipende anche l'individuazione di una scala di priorità di interventi.

¹³⁷ *Secucities. Prévention Europe*, Forum européen pour la sécurité urbaine, août 2002.

¹³⁸ Per approfondire il tema sul ruolo assunto in questi anni in Inghilterra dalle organizzazioni non governative (ONG) nella *community safety*, si veda Warburton F., *Il contributo delle organizzazioni non governative alle politiche e pratiche di community safety – L'esperienza di NACRO nel Regno Unito*, in *Dei delitti e delle pene*, 1-2-3, 2002.

A questo, si associava il fatto che illustri studiosi e giuristi, hanno sostenuto che alcune prescrizioni del *Crime and Disorder Act* siano "marcate da una nuova predisposizione verso forme più autoritarie di prevenzione della criminalità, incentrate sulla criminalizzazione dei comportamenti "antisociali" attraverso l'accrescimento dei poteri dell'amministrazione locale di adoperare le ingiunzioni della legislazione civile per controllare il movimento delle persone ritenute in grado di causare quello che il testo definisce "disturbo, molestia o allarme"¹³⁹. Viene infine sostenuto che, alcune prescrizioni di questa legge potrebbero contravvenire alla Convenzione europea dei diritti umani.¹⁴⁰

A tutt'oggi, gli ulteriori sviluppi legislativi e istituzionali intervenuti a seguito del *Crime and Disorder Act* (CDA), hanno acuitizzato gli elementi di criticità messi in rilievo. La riforma della polizia nel 2002 ha apportato emendamenti al *Crime and Disorder Act* con la revisione dei livelli e modelli di "abuso di droga", definiti come una nuova responsabilità legislativa della "Partnership locale per la riduzione del crimine e del disordine" (Crime and Disorder Reduction Partnership – CDRPs). Inoltre la legge contro i comportamenti antisociali del 2003¹⁴¹ è stata riformulata ed estesa

¹³⁹ Lea J., Op. cit. *supra*, nota n. 10.

¹⁴⁰ Come ricorda J. Lea: "Ancora prima della sua approvazione definitiva, il presidente della Howard League, una delle più vecchie e prestigiose organizzazioni che si battono per la difesa dei diritti civili, ha rilasciato alla stampa una dichiarazione nella quale afferma che le proposte rappresentano "potenzialmente l'attacco più insidioso che sia stato sferrato in questo secolo contro i diritti civili".

¹⁴¹ Millie A., Jacobson J., McDonald E., Hough M., *Anti-social behaviour strategies. Finding a balance*, 2005; Audit Commission, *Neighbourhood Crime and Anti-social Behaviour: Making Places Safer through Improved Local Working*, London: Audit Commission, 2006; GLA (Greater London Authority), *The London anti-social behaviour strategy: Proposals for consultation with stakeholders*, London: GLA,

e ha dato ulteriori responsabilità alle partnership locali, imponendo nuovi obiettivi nel campo della riduzione del crimine e del disordine pubblico, con scadenza triennale. Gli obiettivi nazionali da raggiungere con riguardo alla riduzione dei reati legati ai veicoli, furti in appartamento e furti in generale sono stati stabiliti e viene chiesto alle partnership locali di dare priorità a questi obiettivi nella definizione degli obiettivi locali. C'è inoltre stata una revisione degli accordi di partnership da parte del Ministero dell'Interno, e c'è una forte tendenza a rendere le strategie di sicurezza delle comunità locali maggiormente "integrate" con opere di risanamento generale nelle varie località¹⁴².

I rilievi problematici connessi al "modello inglese" messi in evidenza da Hope e Hughes, sono utili per concludere questo approfondimento sulle politiche di prevenzione e sicurezza in Gran Bretagna, a partire da quello che viene considerato uno dei problemi principali: ovvero il tentativo di istituzionalizzare un progetto di riduzione del crimine e del disordine pubblico che è su

2004; Harradine S., Kodz J., Lerneti F., Jones, B., *Defining and measuring anti-social behaviour*, Home Office Development and Practice Report 26, London, Home Office, 2004; Carr P., *Clean Streets: Controlling Crime, Maintaining Order and Building Community Activism*, New York, New York University Press, 2005; Crawford A., Lister S., Wall D., *Great Expectations: Contracted Community Policing in New Earswick*, York, Joseph Rowntree Foundation, 2002; Ditton J., Innes M., *The role of perceptual intervention in the management of crime fear*, in Tilley N. (ed.) *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, Cullompton, Willan, 2005; Respect Task Force, *Respect: Action Plan*, London, Home Office, 2006.

¹⁴² Hughes G., 2005, op. cit; Hughes G., *Lezioni che si possono trarre dall'esperienza di Luton sulla sicurezza della comunità locale*, in Domus Project, *Development of model urban safety policies in the European Union*, maggio 2005. Si vedano, inoltre, a questo proposito il sito del Ministero dell'Interno www.homeoffice.gov.uk; e quello della Rete Nazionale per la Sicurezza delle Comunità, www.community-safety.net.

scala nazionale e controllato dal governo centrale ma allo stesso tempo fornito da agenti locali "delegati" (vale a dire le Crime and Disorder Reduction Partnerships).

Un secondo problema, che crea tensione all'interno delle Partnership di Riduzione del Crimine e del Disordine, è legato al raggiungimento di obiettivi "nazionali" mentre allo stesso tempo si prova a sviluppare "soluzioni locali a problemi locali". Ed infine, il terzo problema, che caratterizza il modello britannico di politiche locali di sicurezza, risiede nel suo essere gestito da una cultura di "controllo delle prestazioni"¹⁴³.

5.3. Il caso francese

In Francia, la diffusione di politiche sulla sicurezza e contro la criminalità sviluppatasi a partire dalla fine degli anni settanta con il riconoscimento aperto nel rapporto Peyrefitte del *diritto alla sicurezza*¹⁴⁴, segue fasi distinte¹⁴⁵:

- 1) la presa di coscienza della destra e poi in seguito della sinistra del nuovo problema dell'insicurezza e dei limiti delle risposte pubbliche;
- 2) la creazione di istituzioni incaricate di promuovere azioni pubbliche di sicurezza;
- 3) la combinazione della lotta contro la disoccupazione e l'insicurezza nell'ambito delle politiche in favore delle città;

¹⁴³ Hope T., 2002, op. cit.; Hughes G., 2005.

¹⁴⁴ Peyrefitte A., *Réponses à la violence, Rapport du Comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance* présidé par Alain Peyrefitte, Paris, Presses Pocket, 1977.

¹⁴⁵ Roché S., *Le nuove tematiche della criminalità e della sua prevenzione in Francia*, in Polis, XIII, 1, aprile 1999, pp. 99-120.

- 4) l'entrata in campo della polizia come attore locale della sicurezza, intesa come l'insieme della prevenzione e della repressione.

Dall'inizio degli ottanta, a differenza di ciò che si è visto realizzarsi in Inghilterra, si sviluppa in Francia una politica di prevenzione sociale, interessata ad intervenire sulle cause e basata su interventi e attività socio-culturali finalizzate a migliorare complessivamente la qualità della vita nei quartieri¹⁴⁶. La loro introduzione si deve principalmente all'iniziativa autonoma delle città attraverso l'impegno diretto dei sindaci. In particolare, dai Rapporti finali delle due commissioni istituite dal sindaco di Grenoble e da quello di Épinay, emerge il riconoscimento del carattere urbano della criminalità (*les quartiers sensibles*) e la necessità di puntare sul decentramento (a livello dipartimentale) dell'azione pubblica¹⁴⁷.

La commissione dei sindaci per la sicurezza urbana, presieduta dal sindaco d'Épinay, Gilbert Bonnemaïson¹⁴⁸, riceve l'incarico di stilare

¹⁴⁶ Body-Gendrot e Duprez riconoscono negli anni ottanta un periodo di "euforia" per la prevenzione, presentata come il modello di prevenzione sociale costruito attorno ad un approccio eziologico e responsabile - una politica di discriminazione positiva a favore di quartieri sensibili - rispetto al modello anglo-americano della prevenzione situazionale "sospettato" di agire esclusivamente sugli effetti ma non sulle cause della criminalità. Body-Gendrot S., Duprez D., *Les politiques de sécurité et de prévention dans les années 1990 en France. Les villes en France et la sécurité, Déviance et Société*, 25, 4, 2001, pp. 377-402. Si veda, inoltre, per una ricostruzione storica: Maillard J., *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ, 2004.

¹⁴⁷ Bonnemaïson G. (Rapport de la Commission des maires sur la sécurité), *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité*, Paris, La Documentation française, 1982.

¹⁴⁸ Bonnemaïson sarà colui che poi darà impulso alle politiche nei quartieri.

un rapporto per il primo ministro Mitterrand. Il rapporto (*Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité*)¹⁴⁹ composto da tre parti, ovvero territorialità della prevenzione del crimine, rafforzamento del ruolo di sindaco ed opposizione tra prevenzione e repressione, "estende le riflessioni espresse dal precedente guardasigilli Alain Peyrefitte nel suo rapporto *Réponses à la violence*. Entrambi i documenti insistono ampiamente sulla necessità della prevenzione: una prevenzione diversa e allargata che mette definitivamente in crisi il monopolio dell'assistenza sociale sulla prevenzione. Al contrario, la polizia dovrà dimostrare di saper prevenire, per quanto questo compito sia poco valorizzato dai corpi professionali di polizia. Bonnemaïson vede la polizia e la magistratura riunite attorno ai membri delle amministrazioni locali nei "consigli comunali per la prevenzione della delinquenza" (CCPD-*Conseils communaux de prévention de la délinquance*), il nocciolo duro delle nuove pratiche preventive, integrato da un'istanza nazionale"¹⁵⁰. Così come si fa riferimento ad un sistema di polizia centrato sulla prevenzione degli eventi, sull'attenzione alle vittime e ai bisogni del cittadino, in uno spazio urbano delimitato definito come "îlot"¹⁵¹. Una pratica che successivamente

¹⁴⁹ Body-Gendrot S., Duprez D., op. cit., 2001; Beato F., *Fear of crime e sentiment d'insécurité: il dibattito internazionale*, in Beato F., (a cura di), *La calma insicurezza*, Liguori editore, 2003.

¹⁵⁰ Rochè S., op. cit., 1999.

¹⁵¹ Anche se la "prima circolare che accenna all'istituzione dell'îlotage (pattugliamento a piedi) risale al 1973, l'emergere del concetto di prossimità nei documenti interni delle istituzioni di polizia, comincia ad apparire sotto l'aspetto di "polizia del quotidiano", per poi, alla fine del 1990, fare esplicitamente riferimento alla "polizia di prossimità". I primi riconoscimenti ufficiali di tali esperimenti si trovano, come detto, nel Rapporto Bonnemaïson del 1982 sotto la definizione di "îlotage": la polizia di prossimità, definita come "police au quotidien" rappresenta lo

viene definita in un documento ufficiale del Ministero dell'Interno francese come *ilotage*, la "tecnica di sorveglianza della pubblica via, che consiste nell'assicurare una presenza personalizzata, regolare, ostentata e rassicurante nei quartieri, un metodo d'azione specifico e complementare degli altri metodi d'intervento della polizia, che contribuisce a prevenire i reati con un miglior inserimento dell'agente di polizia nel tessuto sociale e favorisce, con la dimensione di convivialità che introduce, l'avvicinamento fra la polizia ed i cittadini. Missione dell'*ilotier* è quella di andare avanti, osservare, ascoltare, dialogare, aiutare e confortare, agire sul sentimento di paura e di isolamento"¹⁵².

L'approccio di Bonnemaïson era di tipo pragmatico e il suo rifiuto di schierarsi rivendicando una sorta di neutralità del fare, gli consentì di creare una forte mobilitazione di eletti di tutti i partiti all'interno del Consiglio Nazionale di Prevenzione della Delinquenza. Nel 1983 su sua iniziativa furono promossi i Consigli Comunali di Prevenzione della Delinquenza, che miravano a rappresentare istanze di concertazione degli interventi a livello locale, ancora oggi presenti in molti comuni. A partire dal 1981, il Consiglio nazionale per la prevenzione della delinquenza offre finanziamenti a sostegno di progetti quali la ristrutturazione di alloggi, il miglioramento degli spazi pubblici, la realizzazione di attività per lo

sviluppo ulteriore di questo modello. Roché S., *Le nuove tematiche della criminalità e della sua prevenzione in Francia*, in Polis, XIII, 1, aprile 1999, pp. 99-120.

¹⁵² Carrer F., *Le polizie locali per il controllo del territorio in Europa*, intervento al convegno "Stato, Federalismo Autonomie. Quale modello per le politiche della sicurezza", Roma, 3 giugno 1998; Carrer F., *La polizia di prossimità. La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, F. Angeli, Milano, 2003.

sport e il tempo libero della gioventù. L'istituzione di una politica nazionale di "sviluppo sociale dei quartieri" si colloca nel contesto di un'evoluzione progressiva verso il decentramento (indicato sempre come obiettivo prioritario) dell'azione dei diversi dipartimenti ministeriali e delle istituzioni impegnate nel miglioramento dei quartieri più disagiati delle città.

Nel periodo caratterizzato da questi interventi, prima degli anni novanta, la politica relativa alla sicurezza e alla prevenzione è inserita nel contesto più generale delle politiche di governo delle città, ed è coordinata a livello centrale, a partire dal 1988, dalla Delegazione Interministeriale delle Città, attraverso una unità di prevenzione. Questa struttura riafferma l'approccio globale e territorializzato, ed è incaricata di produrre e diffondere informazioni tra i membri nazionali e locali e di coordinare l'azione di diversi ministeri. I principi ispiratori della sua azione sono: "il metodo concertativo (cioè l'associazione di città, stato e regione), la produzione di una geografia di priorità (l'individuazione dei luoghi di intervento) e dei supporti finanziari (il governo cofinanzia gli interventi inclusi nei contratti).

Negli anni novanta c'è stata una consistente variazione di indirizzo politico. Nel 1991 è stato creato un organismo speciale, un istituto di ricerca sulla sicurezza del Ministero dell'Interno (*Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure*), con il governo di destra dal 1993 al 1996, il modello di prevenzione sociale non è stato rivitalizzato e le politiche di prevenzione hanno progressivamente ceduto il posto a politiche nettamente più securitarie con i piani locali di sicurezza dal 1992 e i piani dipartimentali di sicurezza dal 1993. Nel 1995 è entrata in vigore la legge di Orientamento e Programmazione per la Sicurezza che sottolinea ancora la centralità degli interventi locali nella prevenzione della criminalità.

Il governo della sinistra guidato da Jospin nel 1997 introduce delle riforme che mirano a due obiettivi: l'allargamento degli attori coinvolti nella lotta contro la delinquenza e la non separazione delle politiche di prevenzione da quelle di repressione¹⁵³.

Il primo obiettivo si traduce in un ricorso maggiore alla tecnica di contrattualizzazione in ambito organizzativo al fine di agevolare la cooperazione di coloro che sono coinvolti nella lotta alla delinquenza. A questo proposito, il governo francese introduce i Contratti Locali di Sicurezza (CLS - *Contrats locaux de sécurité*) dispositivi contrattuali ai quali partecipano il comune, il prefetto, la Procura della Repubblica competente e altri soggetti locali. Come recita la circolare interministeriale con la quale viene "istituita" questa nuova metodologia, che vede nella partnership il cuore: "la sicurezza non può essere un affare solo di servizi di polizia, il senso di insicurezza non dipende solo dall'offerta di servizi da parte di questi attori. Esso dipende da numerosi altri fattori: coesione sociale, coscienza civile, qualità urbana e della vita, ecc. Questi fattori sono in parte il risultato dell'attività. Ecco perché viene chiesto di organizzare una attiva e permanente partnership con tutte le componenti che, a livello locale, sono in grado di contribuire alle sicurezza, specialmente i sindaci e gli attori della vita sociale"¹⁵⁴ I Contratti locali di sicurezza "sono l'espressione di una politica globale che prende in considerazione la prevenzione, la repressione e la solidarietà. In questi tre aspetti essi poggiano sulla partnership e la prossimità delle azioni della polizia, del

¹⁵³ Rochè S. e Dumollard L., *La Francia*, in *Quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata*, Quaderni di Cittasicura, n. 24, 2001.

¹⁵⁴ Circolare interministeriale, 28 ottobre 1997.

sistema giudiziario e dell'educazione civica nei confronti dei cittadini"¹⁵⁵.

Nello specifico, è del prefetto la prerogativa di sollecitare presso le collettività locali l'elaborazione dei contratti o di rispondere alle richieste avanzate dai soggetti del territorio. L'obiettivo fissato dal CSL è aumentare le partnership di prossimità, attraverso la cooperazione tra attori dello stato e non (autorità locali, volontari, attori socio economici), ove le parole principali sono: elaborazione di soluzioni comuni, partecipazioni locali e adattamenti concreti, con un approccio al crimine che promuove pratiche orientate al problema¹⁵⁶.

Le principali azioni dei *CLS* avranno per oggetto la prevenzione della delinquenza e le condizioni di intervento della polizia e della gendarmeria. Nel primo ambito, rientrano i seguenti obiettivi: educazione della cittadinanza, sostegno alle azioni locali di prevenzione relativamente ai giovani a rischio di marginalizzazione, la prevenzione della tossicodipendenza, delle violenze urbane, del fenomeno delle bande, la prevenzione della violenza in ambito scolastico, la prevenzione della recidiva, il sostegno agli adulti nel ruolo genitoriale ed, infine, la considerazione dei problemi della sicurezza nell'elaborazione e realizzazione della politica urbanistica. Gli obiettivi del secondo ambito, riguardano la presenza delle forze dell'ordine nel territorio, l'accoglienza del pubblico nei servizi, la raccolta delle denunce e la

¹⁵⁵ Circolare interministeriale, 7 giugno 1999.

¹⁵⁶ Maillard J. de, *Indagine nazionale sulle politiche paternali in materia di sicurezza urbana in Francia*, in Rapporto Domus-Project, maggio 2005, pp. 43-55.

loro gestione successiva, la realizzazione della polizia di prossimità¹⁵⁷.

Istituiti con la circolare interministeriale del 28 ottobre 1997, i *CLS* costituiscono, ancora oggi, lo strumento principale della politica di sicurezza urbana in Francia e rappresentano la concretizzazione dell'aspirazione governativa volta ad attivare sul tema della sicurezza urbana un vero e proprio partenariato a livello locale. Rispetto alle analoghe iniziative di Belgio e Inghilterra, questa si caratterizza per una maggiore presenza delle autorità centrali che gestiscono direttamente le risorse ed in cui il ruolo della polizia e della giustizia nella politica di sicurezza viene rafforzato dall'avvio di questi contratti locali di sicurezza.

Il secondo obiettivo della politica di sicurezza di Jospin, si sostanzia nella richiesta agli attori della sicurezza, ed in particolare ai poliziotti e ai gendarmi, di favorire la mediazione ed il dialogo nei quartieri colpiti maggiormente dalla criminalità¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Martin L., *I contratti locali di sicurezza nel quadro delle politiche di prevenzione in Francia*, Rapporto di ricerca, giugno 1999.

¹⁵⁸ Come sostiene Carrer, "all'inizio degli anni '90 si delinea una corrente di pensiero che accetta l'idea che l'attività di polizia debba avere una dimensione di carattere preventivo ed inserirsi nella politica della città, ed una di carattere repressivo, che ritiene corretto che l'ordine pubblico sia assicurato in permanenza e su tutto il territorio nazionale. Il concetto "di *police de proximité*" si propone diversi obiettivi tra cui: favorire una miglior comprensione fra l'istituzione-polizia ed i suoi cittadini-utilizzatori; legittimare un corpo non più chiuso in sé stesso, al servizio esclusivo della difesa dell'ordine e dello Stato, ma al servizio dei cittadini, all'ascolto delle richieste sociali ed in dialogo costante con l'insieme degli attori responsabili della sicurezza. Si sono pertanto, in questi anni, venuti delineando 4 punti che tracciano la base, almeno teorica, di una vera "*police de proximité*", simile ma non uguale al "*community policing*". Questi sono riassumibili nei seguenti aspetti: attenzione alla gente ed alle sue attese nel campo della sicurezza; accento sulle necessità di lavorare in collaborazione; territorializzazione dei servizi di polizia; utilizzo

Sebbene l'approccio globale della prevenzione sociale, tipico della Francia, non venga abbandonato completamente, negli anni novanta l'attenzione si concentra sugli aspetti del controllo esercitato dalle agenzie repressive: molti interventi legislativi rivelano lo spostamento delle politiche per la sicurezza verso una maggiore centralità delle forze di polizia con la riorganizzazione della polizia nazionale (1996), la legge sulle polizie municipali¹⁵⁹ e la riforma della polizia di prossimità (2000)¹⁶⁰.

Anche il rinnovamento dei *Conseils communaux de prévention de la délinquance*, i quali divengono, con decreto del 17 luglio 2002, consigli locali per la prevenzione del crimine e la delinquenza (CLSPD - *Conseils locaux de sécurité et de prévention*) va in questa direzione, ovvero di una graduale ma stabile riappropriazione di spazio e ruolo, da parte dello stato, in materia di sicurezza urbana e politiche di prevenzione. Questi consigli possono essere creati a livello comunale o intercomunale, sono presieduti dal Sindaco e comprendono di diritto il prefetto e il

dell'*ilotage* come strumento d'intervento prioritario della polizia", Carrer, 1999, op. cit.

¹⁵⁹ Roché S., *La sicurezza pubblica: una questione locale e privata?*, in Dei delitti e delle pene, 2002, p. 62.

¹⁶⁰ Si veda Mouhanna C., *Una polizia di prossimità in uno Stato centralizzato*, in Dei delitti e delle pene, 1-2-3, 2002. E ancora, Roché S., *Towards a new governance of crime and insecurity in France*, in A. Crawford (ed.), in *Crime and insecurity. The governance of safety in Europe*, Willan Publishing, 2002, p. 213-233; Sina F., *Contrats locaux de sécurité: La montée en puissance de la prévention situationnelle*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 50, 2002, p. 73-99; Roché S., *Prevention and Security: A New Governance Model for France Through a Contract-Based Territorial Approach*, in *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 2005, www.utpjournals.com/cjccj/472_article12.pdf

procuratore della Repubblica, funzionari politici eletti, rappresentanti locali dello stato, rappresentanti di categoria e delle associazioni interessate in materia di sicurezza. I CLSPD costituiscono l'istanza di consultazione, concertazione e coordinamento di tutti coloro che sono coinvolti nella prevenzione della criminalità e la lotta contro l'insicurezza, e divengono il luogo delle concertazioni sulle priorità e sulla cooperazione nel campo della sicurezza¹⁶¹. Partecipano all'elaborazione dei contratti locali di sicurezza e hanno l'incarico di coordinarli prendendo, da questo momento, il posto dei comitati di pilotaggio dei CLS, i quali vengono conseguentemente soppressi. Ma non solo. In ogni dipartimento, viene prevista la creazione di un consiglio di prevenzione (*Conseil départemental de prévention*), presieduto dal prefetto, del quale il presidente del Consiglio Generale e il procuratore della Repubblica saranno i vice-presidenti. Questo Consiglio è incaricato di esaminare lo stato della criminalità, incoraggiare le iniziative in materia di prevenzione e di fare il bilancio sull'azione preventiva messa in campo dai Consigli locali di sicurezza. Questa struttura ricopre un ruolo di leadership e diviene il livello decisionale più alto nel quale attuare le linee guida governative in merito alla violenza urbana e lotta all'insicurezza. Le istanze fissate con questo decreto del 2002, vengono riprese e ribadite nella legge del 5 marzo 2007 relativa alla prevenzione

¹⁶¹ I loro compiti riguardano: la definizione dei ruoli dei partner; favorire lo scambio di informazioni riguardanti le aspettative della popolazione; formulare una diagnosi sulle azioni di prevenzione e incoraggiare iniziative sul supporto alle vittime; fare tutto il necessario al fine di aumentare le misure alternative alle sanzioni e agli arresti e promuovere il sociale, l'orientamento al lavoro al fine di prevenire episodi di recidività; elaborare, migliorare e valutare i progetti di sicurezza locale. Maillard J. de, 2005, op. cit.

della delinquenza¹⁶², ove il sindaco viene indicato come colui che “anima” la politica di prevenzione e ne coordina la messa in atto sul territorio del Comune (art. 1), ma al sindaco è associato il rappresentante provinciale dello Stato con il quale debbono essere concordate e definite le azioni di contrasto dell’insicurezza. Le azioni di prevenzione condotte in ambito territoriale debbono, inoltre, essere compatibili con il piano di prevenzione della delinquenza approvato con decreto dal rappresentante dello Stato nel territorio provinciale, il quale è stato anche delegato a gestire il budget proveniente dal fondo interministeriale per la prevenzione della delinquenza (art. 5).

Anche nei confronti dei *Contrats locaux de sécurité*, viene assunto un nuovo approccio, più legato alle istanze “centrali” e funzionale alla pianificazione d’azione locale di prevenzione della delinquenza. Nella circolare del Ministero dell’Interno del 4 dicembre 2006¹⁶³, nella quale viene sottolineata l’esigenza di modificarne l’impianto, vengono definiti *CLS de nouvelle génération*, i quali, per essere tali debbono rispondere a tre esigenze principali:

- deve essere applicato in un territorio particolarmente interessato e affetto da problemi di insicurezza;
- deve pianificare delle azioni di prevenzione che tengano conto delle situazioni individuali e familiari;
- deve essere in grado di produrre, nel breve e medio periodo, degli effetti misurabili sul miglioramento della sicurezza su quel dato territorio.

¹⁶² Loi n. 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

¹⁶³ Circulaire NOR/INTK0600110C du 4 décembre 2006 relative à la politique de prévention et à la préparation des contrats locaux de sécurité de nouvelle génération.

Conclusioni

Giunti al termine di questo volume, proviamo, ripercorrendone brevemente le tappe e richiamando i punti salienti, ad evidenziare alcuni aspetti.

Essere sicuri ma anche sentirsi sicuri

La percezione dell'insicurezza è forte, almeno tra gli italiani che abitano le grandi città. Non è la loro prima paura; la crisi economica spaventa di più. Oggi, la perdita del lavoro o la riduzione del tenore di vita sono per il singolo cittadino eventi più probabili di un'aggressione o di un furto. Eppure per il 30% del campione di cittadini delle 11 città metropolitane è la microcriminalità la prima delle paure. Una "grande minoranza" che conferma come l'insicurezza rappresenti un tema centrale nella nostra vita collettiva: un bisogno sociale che si traduce in una domanda politica rivolta alle istituzioni.

Circa la metà degli intervistati dichiara di sentirsi insicuro, il 47% si sente meno sicuro che in passato e il 54% vede un futuro dove povertà e disagio renderanno più acuto il problema della sicurezza urbana.

Certo dobbiamo distinguere tra l'essere sicuri e il sentirsi sicuri; tra minaccia reale e minaccia percepita. Spesso la percezione sopravvaluta i pericoli ed esaspera le paure. E' vero. Ma è una constatazione che non chiude e neppure alleggerisce la questione sicurezza. Anzi ne mostra un aspetto ulteriore. I cittadini oggi chiedono non solo di essere sicuri - essere protetti dalla criminalità - ma chiedono alle istituzioni anche di sentirsi sicuri. Vivere in un ambiente fisico, sociale e civile che permetta a tutti - anche ai

soggetti più fragili ed esposti - di sentire protetta la propria integrità fisica e i propri beni.

E non solo. La sicurezza non riguarda solo la sfera privata ma anche e soprattutto i beni pubblici. Sentirsi sicuri significa poter disporre della città e dei suoi spazi collettivi. Spazi di tutti e quindi utilizzabili da ciascuno. E invece intere aree della città sono di fatto sottratte ai cittadini; e sono piazze, giardini, strade, ossia proprio i luoghi del transito e dell'incontro. E quando non sono off limits, spesso sono aree deteriorate dal degrado fisico e sociale. Non a caso lo spaccio di stupefacenti, la prostituzione, le bande giovanili e il vandalismo sono i fenomeni che maggiormente producono insicurezza perché sono in grado di tenere in ostaggio intere porzioni di città.

Ma emerge anche una domanda di ordine che va al di là dell'ordine pubblico e diventa semplicemente una voglia di regole e del loro rispetto. E' il rispetto delle norme giuridiche ad essere invocato ma spesso la domanda è anche quella di giuridificare regole sociali sanzionando comportamenti dannosi, molesti o fastidiosi.

La sicurezza nelle città

Certo si tratta di fenomeni diversi per gravità e grado di allarme sociale. Eppure a ben vedere i processi di degrado civile, sociale e fisico delle città convergono e si rafforzano a vicenda. Disordine, degrado e microcriminalità producono un circolo vizioso in grado di far venire meno il senso di sicurezza come garanzia della integrità fisica, psicologica e morale.

La percezione dell'insicurezza è un fatto; produce conseguenze nel mondo reale. Il 50% degli intervistati ha cambiato abitudini a causa della scarsa sicurezza percepita. Per il 54% il senso d'insicurezza rende diffidenti e diminuisce la solidarietà; per il 17%

rende depressi e riduce le relazioni sociali (12%). Sono elementi che incidono sulla sfera individuale ma che producono conseguenze anche nei comportamenti collettivi.

Sicurezza urbana dunque come bene pubblico che comprende ma non si esaurisce nella sicurezza pubblica. La sicurezza urbana è la sicurezza nella città ma è anche la sicurezza grazie alla città. E' un bene che solo la convivenza civile può assicurare. Siamo alle origini della città come luogo dove le relazioni sociali e gli scambi economici si concentrano e si sviluppano perché, dentro le mura comunali, ci si sente al sicuro.

L'indagine ha analizzato 11 città ed ha trovato 11 insicurezze diverse. La percezione di insicurezza varia dal 19% al 91% (percentuale degli 11 campioni di cittadini che si sentono poco o per niente sicuri). Non è solo la "quantità" dell'insicurezza a variare; anche le cause sono diverse per ciascun contesto urbano. Ogni città è insicura a modo suo. Sebbene l'insicurezza sia un tratto tipico dell'attuale periodo storico - ce lo ricorda tanta, troppa letteratura sulla globalizzazione - se guardata con più attenzione e più da vicino l'insicurezza appare eminentemente come un fenomeno locale; o per lo meno, la sua percezione viene determinata localmente nella misura e nei modi. E la domanda politica che produce non può che incontrare le istituzioni comunali.

La domanda di sicurezza e i comuni

E d'altra parte, se il bene della sicurezza tocca il cuore della città come comunità naturale, se il sentimento d'insicurezza si alimenta di processi che riguardano non solo la devianza criminale ma anche le dinamiche assunte dalla vita civile e dalle relazioni sociali, come fa il bisogno di sicurezza a esaurirsi nella sola domanda di ordine pubblico rivolta allo stato come monopolista della violenza

legittima? Alla domanda su chi debba combattere la microcriminalità, il 57% del campione risponde lo stato ma il 40% indica il comune. Alla domanda su chi tra stato e comune sia in grado di mettere in campo interventi efficaci per combattere i vari fenomeni che minacciano la sicurezza urbana - dai furti agli scippi, dallo spaccio di stupefacenti al vandalismo, dalla sicurezza nei parchi alla sporcizia nelle strade - il campione di cittadini risponde graduando l'efficacia relativa dei due livelli di governo sulla base delle competenze formali. Ma per nessun fenomeno la percentuale di cittadini che indica il comune come più efficace è inferiore al 20%. E' uno "zoccolo duro" che segnala come, nella coscienza dei cittadini prima ancora che nell'ordinamento giuridico, al comune si richieda di svolgere le funzioni di amministrazione generale.

D'altra parte, a disegnare questo ruolo centrale del comune hanno contribuito le vicende della vita istituzionale italiana degli ultimi decenni allorquando la ripresa del principio autonomistico avviata all'inizio degli anni novanta ha incrociato la crisi del sistema politico italiano. I successivi processi di riforma hanno così mostrato tra i loro tratti distintivi lo spostamento del baricentro verso le autonomie territoriali locali (per quanto riguarda i rapporti "tra" le istituzioni) e verso gli organi monocratici (per quanto riguarda i rapporti "dentro" le istituzioni). Non a caso l'elezione diretta del sindaco rappresenta in definitiva uno dei pochi risultati acquisiti all'interno dei movimenti ondivaghi che hanno segnato la lunga e complessa transizione italiana.

Già alla metà degli anni novanta, il crescere della sicurezza urbana come bisogno sociale e come domanda politica si indirizza verso i sindaci alla ricerca di una risposta. Il tema è da allora al centro della vita politica locale e ha occupato un posto di rilievo anche nelle relazioni tra comuni e governo nazionale. Dai protocolli d'intesa tra comuni e prefetture del 1998 alla riforma dei comitati

provinciali per l'ordine e la sicurezza del 1999; dai patti per la sicurezza tra il governo e le città metropolitane del 2007 sino alla legge n.125/2008 e al decreto del Ministero dell'Interno del 5.8.2008 che apre la fase che è al centro dell'analisi di questo volume.

La stagione delle ordinanze

L'analisi delle pagine precedenti ha permesso di mettere in evidenza i principali caratteri di quest'ultima innovazione legislativa così come di analizzare i contenuti delle ordinanze adottate dai sindaci negli ultimi mesi.

Un primo elemento da richiamare è il concetto stesso di sicurezza urbana. La legge estende il potere di ordinanza oltre il vecchio ambito di intervento dell'incolumità pubblica. Il DM la definisce come un bene pubblico legato alle comunità locali e alla sua vita civile; un bene pubblico da tutelare per migliorare la vivibilità, la convivenza civile e la coesione sociale.

Ma il potere di ordinanza si estende anche in un'altra direzione: i sindaci possono adottare oltre a provvedimenti "contingibili e urgenti" anche ordinanze non motivate dalla necessità e dall'urgenza e quindi a carattere ordinario, a contenuto normativo e con effetti non temporanei.

Un terzo elemento è rappresentato dall'elenco contenuto nell'art. 2 del DM che enumera le situazioni per contrastare le quali sono attribuiti i poteri di ordinanza. In tal modo, l'ordinanza da provvedimento "extra ordinem" - e dunque per sua natura atipico - sembra indirizzarsi verso una tipizzazione.

Questi elementi, tutti contenuti nella legge n.125/2008 e nel successivo DM, si ritrovano nelle oltre 500 ordinanze adottate sulla base delle nuove norme, inserite nella Banca dati dell'Anci e

analizzate in questo volume. Le ordinanze sono state adottate con maggiore frequenza nei centri maggiori e con una maggiore intensità nel Nord del Paese. Sono provvedimenti diretti principalmente al contrasto degli effetti della prostituzione, alla limitazione della vendita di bevande alcoliche, alla lotta al vandalismo, alla proibizione dell'accattonaggio molesto. Le ordinanze si concentrano quindi su alcuni ambiti di intervento e tendono anche ad avere strutture e contenuti simili, a volte uguali. Si è, in effetti, di fronte ad un processo di tipizzazione delle ordinanze che seguono le situazioni indicate dal DM.

Se poi si guarda ai destinatari e all'ambito territoriale, il 69% delle ordinanze analizzate contengono prescrizioni rivolte alla totalità delle persone; il 59% ha come ambito di applicazione l'intero territorio comunale. I provvedimenti non intervengono solamente in situazioni impreviste, straordinarie e temporanee. Le ordinanze vanno assumendo anche il carattere di provvedimenti miranti a risolvere criticità strutturali connesse alla sicurezza urbana. Provvedimenti a carattere normativo, di disciplina generale, rivolti a tutta la collettività locale.

Oltre le ordinanze. Sicurezza urbana e autonomia comunale

Naturalmente non sfuggono gli aspetti problematici che emergono da questa stagione delle ordinanze e per prima la giurisprudenza si assumerà il compito di chiarire in quali termini il potere di ordinanza si potrà legittimamente sviluppare. Per ora emerge come in questa prima fase attuativa i sindaci abbiano utilizzato tutti gli spazi offerti dalle nuove norme.

E tuttavia, nella parte della ricerca dedicata alle proposte dei sindaci, emerge quanto sia diffusa la consapevolezza che la risposta alla domanda di sicurezza urbana debba avere un respiro

più ampio. Sviluppare la polizia locale e sostenere gli interventi di ordine pubblico perché il territorio sia presidiato e controllato (35,9%), riqualificare il tessuto urbano e contrastare il degrado per rendere più sicuri gli spazi pubblici restituendoli ai cittadini (25,2%), prevenire attraverso l'educazione e la formazione civica (24,6%), sostenere le vittime (14,3%) perché, anche se non si riesce sempre a fermare la violenza, bisogna farsi carico insieme delle sue conseguenze.

Oltre le ordinanze dunque

La legge n.125/2008 potenzia il ruolo dei sindaci ma lo fa a partire dalla loro funzione di ufficiali di governo. E d'altra parte la legge interviene nella materia dell'art. 117 Cost., comma 2 , lettera h) in materia cioè di sicurezza e ordine pubblico e quindi di competenza esclusiva dello Stato. Ma se guardata da questo punto di vista più che di un processo di ampliamento dell'autonomia locale si tratta di un decentramento dei poteri statali. La stessa nozione di sicurezza urbana, nonostante la definizione più ampia che cerca di darne il DM, viene ricondotta nell'ambito dell'ordine pubblico come competenza statale.

Guardando al futuro, si può costruire una risposta efficace istituzionale alla domanda di sicurezza urbana puntando su una effettiva espansione dell'autonomia locale e sul coordinamento inter-istituzionale. Un passaggio decisivo è l'inserimento della sicurezza urbana tra le funzioni fondamentali dei comuni da definire in attuazione dell'art. 117 lett. p). Ma un passaggio importante potrebbe essere anche l'attuazione dell' art. 118 Cost. al terzo comma che assegna alla legge statale il compito di disciplinare le forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie "dell'ordine pubblico e della sicurezza".

Occorre allora costruire una nozione di sicurezza urbana all'altezza della domanda dei cittadini, in grado di affrontare la dimensione dell'ordine pubblico, ma anche di andare oltre, verso la valorizzazione dell'ordine sociale e civile, verso l'ordinata pianificazione e gestione degli spazi urbani e dei servizi pubblici. La percezione dell'insicurezza emerge in definitiva laddove la trama delle relazioni sociali si indebolisce, si logora o addirittura si lacera. Le cause sono molte, i fattori di degrado e disordine provengono da direzioni diverse. Ma in una sola direzione devono convergere le risposte: verso politiche che assumano la sicurezza non come un requisito ma come una dimensione fondamentale delle politiche pubbliche.

Approfondimenti bibliografici

1. La paura nelle città

Amendola G., *La città postmoderna. Magie e paure nella metropoli contemporanea*, Bari, Laterza, 2000

Augé M., *Tra i confini. Città, luoghi, integrazioni*, Milano, Bruno Mondadori, 2007

Augé M. *Nonluoghi. Introduzione ad una antropologia della surmodernità*, Milano, Eléuthera 2005

Bauman Z., *Paura liquida*, Bari, Laterza, 2007

Bauman Z., *Il disagio della postmodernità*, Milano, Mondadori, 2002

Bauman Z., *Voglia di comunità*, Bari, Laterza, 2001

Bauman Z., *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2000

Bauman Z., *La società dell'incertezza*, Bologna, il Mulino, 1999

Beck U., *Conditio Humana. Il rischio nell'età globale*, Bari, Laterza, 2008

Beck U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci (ed. or. 1986) 2000

Castel R., *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi, 2004

Castel R., , "Disuguaglianze e vulnerabilità sociale", in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 1, pp. 41-56, 1997

Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995

G.L. Kelling e C.M. Coles, *Fixing Broken Windows*, Simon & Schuster, New York 1996

W.G. Skogan, *Disorder and Decline*, Free Press, New York 1990

2. La paura della criminalità

Amendola G., a cura di, *Città, Criminalità, Paure*, Napoli, Liguori, 2008

Amendola G., a cura, *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*, Napoli, Liguori, 2003

Barbagli M., Colombo A., Savona E., *Sociologia della devianza*, Bologna, Il Mulino, 2003

Beato F., a cura, *La calma insicurezza. La percezione sociale del rischio di criminalità a Roma*, Napoli, Liguori, 2003

Beck U., *Conditio Humana. Il rischio nell'età globale*. Laterza, 2008

Beck U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, tr. it. Roma, Carocci (ed. or. 1986) 2000

Cittalia-Anci Ricerche, *I piccoli comuni e la sicurezza. Analisi della percezione del senso di insicurezza dei cittadini nei piccoli comuni*, settembre 2008

Cornelli R., *Cos'è la paura della criminalità e quanto è diffusa*, in *Inchiesta* n. 143, Gennaio-Marzo 2004, e più recentemente, Cornelli R., *Paura e ordine nella modernità*, Milano, Giuffrè editore, 2008

Cornelli R., *Paura della criminalità e allarme sociale*, in Selmini R., *La sicurezza urbana*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 105-115

Curbet J., *Insicurezza. Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli*, Roma, Donzelli, 2008

Diamanti I., a cura di, *La sicurezza in Italia: significati, immagine e realtà*, Demos - Fondazione Unipolis, 2008

Diamanti I., *Valori e significati della sicurezza, tra difesa individuale, protezione sociale e prevenzione*, Demos - Fondazione Unipolis, 2007

Diamanti I., Bordignon F., *Sicurezza e opinione pubblica in Italia*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 1, pp. 115-135, 2001

Fondazione Roma/Censis, *Le paure delle metropoli - rapporto di ricerca*, presentato in occasione del World Social Summit Fearless: Dialoghi per combattere le paure planetarie, Roma, 24-26 settembre, 2008

Galantino M.G., *Il volto multiforme della sicurezza. Teorie, concetti, ricerche*, in Battistelli F., a cura di, *La fabbrica della sicurezza*, Milano, Angeli, 2008, pp. 47-68

Istat, *La sicurezza dei cittadini. Indagine multiscopo sulle famiglie. Anno 2002*, Roma, 2004

Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia. Analisi, prevenzione, contrasto*, Roma, 2007

Muratore, M.G., Tagliacozzo G., Federici A, *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione di sicurezza e sistemi di protezione*, Roma, Istat, Informazioni, n. 18, 2004

3. Le politiche di sicurezza

Battistelli, F., a cura, *La fabbrica della sicurezza*, Milano, Angeli, 2008

Battistelli, F., Paci, M., *Sicurezza e insicurezza nella società contemporanea*, in *Sociologia e ricerca sociale*, n. 85, pp. 5-21, 2008

Bortoletti, M., *Paura, criminalità, insicurezza. Un viaggio nell'Italia alla ricerca della soluzione*, Catanzaro, Rubbettino, 2005

Braccesi C., *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, in Amendola G., a cura di, *Città, Criminalità, Paure*, Liguori, 2008

Braccesi, C., *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, in Braccesi C., Selmini R., a cura di, *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Ravenna, Maggioli, 2005, pp. 25-45

Braccesi C., Sacchini G., Selmini R., *Appunti su dieci anni trascorsi velocemente*, in *Inchiesta* n. 143, Gennaio-Marzo 2004

Braccesi C., *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in Selmini R., a cura di, *La sicurezza urbana*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 261-272

Ceretti A., Cornelli R, *Sicurezza*, in AA. VV., *Sinistra senza sinistra*, Milano, Feltrinelli, 2008, pp. 114-123

Fiasco M., *La sicurezza urbana. Modelli di prevenzione e gestione. Protocolli e contratti. Servizi dell'ente locale e forze di polizia*, Il Sole 24 Ore, 2001

Ferroni F., *Le politiche di sicurezza urbana: l'evoluzione normativa e la sfida dell'integrazione*, in Aa.Vv., *Elaborati finali del Corso per Responsabile Tecnico di Politiche di Sicurezza Urbana*, Fisù, 2006

Melossi, D., *Politiche pubbliche e politiche criminali: tracce per un'analisi socio-politica*, in *Dei delitti e delle pene*, 2002, n. 1-2-3, pp. 35-49

Pavarini, M., *"L'aria delle città rende (ancora) liberi?" Dieci anni di politiche locali di sicurezza*, in Pavarini, M., a cura di, *L'amministrazione locale della paura*, Roma, Carocci, 2006, pp. 11-64

Selmini R., Arsani S., *Le politiche di sicurezza in Emilia-Romagna*, in *Quaderni di Città sicure*, XI, 31, 2005, pp. 163-181

Selmini R., *La valutazione delle politiche di sicurezza. alcuni spunti di riflessione a partire dal caso italiano*, Relazione presentata Congrès Internacional Avaluar la policia i avaluar la seguretat. Parlem del mateix?, 27 i 28 d'octubre de 2004

Selmini R., *Le misure di prevenzione adottate nelle citt  italiane*, in *Quaderni di citt  sicure*, n. 20, 2000, pp. 53-78

4. Le politiche di sicurezza in Europa

Aden H., *L'Etat protecteur, mobilisation de nouveaux acteurs et repli sécuritaire. Les politiques de sécurité et de prévention en Allemagne dans les années 1990*, in Hebberecht P., Duprez D., a cura di, *Le politiques de sécurité et de prévention en Europe*, in "Déviance et Société", 25, 4, 2001, pp. 459-477

Centre international pour la prévention de la criminalité, *Crime Prevention and Community Safety: Trends And Perspectives*, Montréal, décembre 2008

Community Safety Journal, *Special Edition: The politics of crime prevention in Europe*, 4 (1), 2004

Crawford A., Matassa M., *Community Safety Structures*, Review of the Criminal Justice System in Northern Ireland, Belfast, NIO, 2000

Edwards A., Hughes G., *Comparing the governance of safety in Europe: a geohistorical approach*, in Theoretical Criminology, 9 (3), 2005

Garland D., *The Culture of Control*, Oxford, Clarendon, 2001

Hebberecht P., Duprez D., *Sur les politiques de prévention et de sécurité en Europe: réflexions introductives sur un tournant*, in Hebberecht P., Duprez D., a cura di, *Le politiques de sécurité et de prévention en Europe*, in "Déviance et Société", 25, 4, 2001, pp. 371-376

Hughes G., Edwards A., *Comparing public safety in Europe*, rapport présenté lors de la 4e rencontre annuelle de la Société

Européenne de Criminologie, Vrije Universiteit Amsterdam, 25-28
Août. 2004

Le Goff T., *Réformer la sécurité par la coproduction: action ou rhétorique?*, in Rochè S., *Réformer la police et la sécurité. Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats Unis*, Paris, Odile Jacob, 2004, pp. 81-104; DOMUS Project – (Development of Model of Urban Safety Policies), *Final observations and recommendations*, 2005.

5. Webgrafia

European Forum for Urban Safety - www.urbansecurity.org

Forum italiano sicurezza urbana - www.FISU.it

Transcrime – Joint Research Centre on Transnational Crime
www.transcrime.unitn.it



00186 Roma
Via dei Prefetti 46
www.cittalia.it