



LE DIMENSIONI DELLA INSICUREZZA URBANA.

LA RICERCA ANCI E CITTALIA

L'ANCI e la Fondazione Cittalia hanno avviato un'attività di ricerca sul tema dell'insicurezza urbana a partire dalla raccolta e dall'analisi delle ordinanze dei Sindaci.

Come è noto, la legge 125 del 24 luglio 2008 e il successivo decreto Maroni del 5 agosto 2008 hanno ampliato i poteri di ordinanza dei Sindaci sul tema della sicurezza urbana. Interpellando tutti i Comuni, sono state raccolte e analizzate oltre 600 ordinanze emesse a seguito della legge, dando avvio ad una Banca Dati nazionale. E' stato inoltre inviato ai Sindaci un sintetico questionario sulle strategie di intervento che ritengono prioritarie per promuovere la sicurezza locale. E' stata infine realizzata, nel mese di gennaio scorso, un'indagine campionaria sui residenti delle grandi città italiane¹, proseguendo così il lavoro di ricerca già avviato con un'indagine sulla percezione dell'insicurezza nei piccoli Comuni².

Qui di seguito si riportano alcune anticipazioni della ricerca.

1. Il punto di vista dei residenti delle grandi città

Cos'è che produce insicurezza? I residenti delle grandi città imputano il problema innanzitutto al **cattivo funzionamento della giustizia (36,7%)**, mentre viene percepito in modo molto **meno pressante il tema della insufficienza delle forze di polizia (17%)** e anche il problema, sia pure sentito, dell'**immigrazione (24%)**. Al secondo e al terzo posto, dopo il malfunzionamento della giustizia, le principali cause di insicurezza sono la **"mancanza e la precarietà del lavoro" (36%)**, e **l'aumento delle diseguaglianze e la crisi economica (26%)** a conferma di un senso di

¹ L'indagine è stata condotta da SWG Publica Res mediante sondaggio con tecnica mista CATI-CAWI (Computer Assisted Telephone/Web Interview), su un campione rappresentativo degli universi di cittadini maggiorenni residenti in ciascuna delle 11 città metropolitane (Bari, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia) in base a parametri di sesso ed età. Le interviste sono state realizzate tra il 9 e il 14 gennaio 2009.

² Fondazione Cittalia-ANCI Ricerche, "Analisi della percezione del senso di insicurezza dei cittadini nei piccoli comuni", Settembre 2008.

incertezza che mette assieme, nella vita quotidiana, i problemi dell'ordine pubblico e quelli della sicurezza sociale. Nelle 11 città, **la precarietà lavorativa ed economica (32%) fa comunque più paura della microcriminalità (30%)**. Complessivamente, l'insicurezza economica (intesa come precarietà lavorativa e timore per la perdita del proprio attuale tenore di vita) pesano per il 50% sulle paure dei cittadini.

Il giudizio dei cittadini sulla sicurezza nella propria città è molto diversificato nelle 11 aree metropolitane. La maggioranza dei cittadini di **Venezia (81%)**, **Cagliari (77%)**, **Firenze (62%)**, **Genova (55%)**, **Milano (52%)** **Torino (51%)** e **Bologna (51%)** considera la sua città un luogo molto o abbastanza sicuro. Negli altri casi, invece, a prevalere è la percezione di insicurezza: **Roma (55%)**, **Bari (62%)**, **Palermo (70%)** e **Napoli (91%)**.

Ma la **"geografia dell'insicurezza"** varia notevolmente anche in relazione ai singoli fattori di rischio. Dalla descrizione dei residenti, emergono 11 diversi profili di insicurezza delle città. Se a **Milano** il problema più avvertito è quello dell'**immigrazione clandestina**, a **Genova** preoccupano gli **scippi e le bande giovanili**; la **tossicodipendenza e l'alcolismo** sono il primo motivo di insicurezza per i residenti di **Firenze**, mentre chi vive a **Venezia** è più preoccupato dai **furti in appartamento**. A **Bologna**, **Cagliari** e **Torino** il fenomeno che produce maggiore insicurezza è lo **spaccio di stupefacenti**, mentre a **Roma** sono le **zone degradate e i campi Rom**. Nelle città del sud, a **Napoli**, **Bari** e **Palermo**, prevale la paura per la **criminalità organizzata** e per gli **scippi**.

Al contrario, si rileva una forte omogeneità nelle valutazioni che i residenti esprimono circa i luoghi delle città nei quali si vive un maggiore o minore senso di sicurezza. I **centri commerciali** sono, in primis, il luogo in cui ci si sente più sicuri, mentre nella geografia urbana dell'insicurezza, oltre all'isolamento e alla scarsa illuminazione, a provocare il maggiore allarme è la vicinanza a campi rom o i luoghi densamente popolati da persone straniere.

La metà dei residenti delle grandi città dichiara di **aver modificato, almeno in parte, le proprie abitudini di vita a causa della percezione di insicurezza**.

Più della metà dei cittadini interpellati ha espresso la convinzione che **il problema della sicurezza è destinato ad acuirsi nel futuro**, con il diffondersi di condizioni di povertà e disagio.

A chi spetta intervenire per assicurare la sicurezza urbana? Se la maggioranza degli interpellati ritiene che lo Stato centrale abbia la primaria responsabilità in ordine alla sicurezza e in modo specifico alla microcriminalità (furti, scippi,..), è interessante osservare che **ben il 40% è convinto che questa responsabilità sia in capo ai Comuni** (e tra le donne la percentuale raggiunge il 44,6%). Il **65% dei cittadini delle grandi città ritiene che i Comuni debbano avere più poteri sulla sicurezza.**

Oltre l'80% degli intervistati non esita ad attribuire al **corpo della polizia municipale** un ruolo importante nel dare maggiore sicurezza ai cittadini, ma i pareri si dividono sulla finalizzazione dell'intervento tra chi vorrebbe vedere rafforzato **l'intervento sul fronte della sicurezza e l'ordine pubblico** (39%), chi ritiene che sia più opportuno lasciare questo compito alle forze dell'ordine per **dedicarsi alla sicurezza stradale e alla mobilità** (33%), chi infine ritiene che i vigili urbani debbano occuparsi specificamente del **disordine urbano** e della insicurezza (25%).

Sulle **ordinanze dei Sindaci** il giudizio dei cittadini è articolato: sono pochi (il picco è raggiunto da Bologna e Palermo con il 14%) a considerare le ordinanze **"uno strumento sbagliato che non coglie un problema reale"**. Non sono tuttavia neanche molti (il picco qui è raggiunto da Venezia, con il 25%) a ritenere che le ordinanze **"colgono un problema reale e sono efficaci"**. La maggioranza, 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 possono bastare (29%).**

Tra ciò che il proprio Comune deve fare per una città più sicura i residenti mettono al primo posto l'esigenza di **"promuovere il senso civico e il rispetto delle regole tra i cittadini"**. Seguono il contrasto allo spaccio di stupefacenti, la necessità di migliorare l'illuminazione stradale, il controllo delle bande giovanili, e l'intervento sulla emarginazione sociale. Il tema del rispetto delle regole torna alla ribalta quando ai cittadini viene chiesto cosa personalmente si sentono disposti a fare per contribuire alla lotta alla criminalità e all'insicurezza. Subito dopo l'impegno ad "avvertire le forze dell'ordine in caso di reati", viene infatti l'impegno a "promuovere il rispetto delle regole e della legalità nella vita quotidiana". Assai limitato, ma non irrilevante, il numero dei cittadini che si sentirebbe disposto ad **"armarsi per poter provvedere da solo alla propria difesa"** (9,3%) o a partecipare a **"ronde di cittadini contro la criminalità"** (9,2%).

E nei **piccoli comuni**? Dall'indagine campionaria condotta da Cittalia nel mese di luglio 2008, e pubblicata nel settembre dello stesso anno, emerge come i piccoli comuni siano anch'essi 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.

Come già visto nelle aree metropolitane, le differenze tra nord e sud del Paese si avvertono 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, attribuiscono un forte peso anche all'influenza esercitata dai **mass media** nell'alimentare questa percezione. Sulle azioni da intraprendere, i residenti dei piccoli centri indicano 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 considerano tra le priorità assolute, 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 le persone comprese tra i 25 e i 34 anni.

2. Le ordinanze

La raccolta delle ordinanze da parte dell'ANCI è stata avviata nel mese di agosto 2008. Sono state raccolte ed inserite nella banca dati oltre 600 ordinanze sul tema, anche se ai fini delle elaborazioni ne sono state prese in considerazione 508, emesse dopo la legge 125/2008 e il cui oggetto attiene agli ambiti di intervento previsti dalle disposizioni normative e ministeriali.

Il 66,4% delle ordinanze è stata emessa da Sindaci di Comuni del **Nord Ovest e del Nord Est** (rispettivamente il 39,9% e 26,5%). 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'11,8% e il 15,1% del totale.

In particolare, è la **Lombardia** la regione in cui si registra il maggior numero di ordinanze emesse: in 81 comuni (il 5,2% dei comuni presenti nella Regione) sono stati emessi 141 provvedimenti. Significativi i dati di Emilia Romagna, Toscana e Veneto, in cui, pur essendo stato emesso un numero assoluto inferiore di ordinanze, 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 Ministero dell'Interno.

Le 508 ordinanze sono state emesse da **318 comuni italiani**. Sono soprattutto i sindaci dei comuni medi ad aver assunto provvedimenti sul tema della sicurezza urbana: il 24% delle ordinanze è stato emanato in comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti, il 27% tra 15mila e 50mila e 11% tra 50mila e 100mila. I comuni di grandi dimensioni, quelli con oltre 250 mila abitanti hanno emesso l'11% del totale delle ordinanze presenti nella banca dati.

Tuttavia, se si considera che in Italia oltre il 90% dei comuni è di medie-piccole dimensioni (fino a 15mila abitanti), emerge un quadro piuttosto differente. Infatti, 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 sono stati il 77% dei Sindaci ad emanare un provvedimento. Al contrario sono solo il 5,7% dei comuni con popolazione tra 5mila e 15mila abitanti e l'1% dei piccoli comuni ad aver assunto provvedimenti in materia di sicurezza urbana.

Il tema maggiormente trattato è quello della **prostituzione**. Seguono l'**abuso di alcol, il vandalismo, l'accattonaggio molesto**. Nella gran parte dei casi il destinatario dei divieti è l'intera collettività, ma nel 31% dei casi l'ordinanza è rivolta a specifiche categorie di soggetti (ad esempio, gli esercenti commerciali o soggetti privati). L'ambito di applicazione riguarda principalmente tutto il territorio comunale (nel 58% dei casi); si prevede un divieto continuativo (85%) oppure, meno frequentemente, limitato a specifici giorni o fasce orarie (i week end, le ore notturne).

3. Il punto di vista dei Sindaci

E' stato raccolto, attraverso un questionario, il punto di vista dei Sindaci di 109 Comuni, 81 dei quali capoluogo di Provincia, rappresentativi di tutte le Regioni.

Rispetto ai provvedimenti da assumere per fronteggiare l'insicurezza, il ventaglio degli interventi che i Sindaci ritiene necessario mettere in campo è molto ampio. Gli interventi proposti possono riassumersi in alcune grandi aree. In via prioritaria, si ritiene necessario il **potenziamento della polizia locale** e l'**adeguamento tecnico strumentale** della stessa (35,9%). A questo seguono gli interventi di **riqualificazione urbana e contrasto al degrado** (25,2%), la **prevenzione sociale** e l'**educazione alla legalità** (24,8%) il **sostegno alle vittime dei reati** (14,3%).

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.

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 a fruizione degli spazi pubblici.

Sostegno alle vittime

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

Prevenzione sociale, educazione 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,..).



**ESAME DELLE PROBLEMATICHE E DELLE PROPOSTE
IN MATERIA DI SICUREZZA URBANA**

INDICE

PREMESSA

- 1. Le politiche di sicurezza urbana in Italia**
- 2. Le dimensioni della insicurezza urbana**
- 3. Il monitoraggio e l'analisi delle ordinanze dei Sindaci sulla sicurezza urbana**
- 4. Le proposte dei Sindaci sulla sicurezza urbana**
 - 4.1 Gli interventi prioritari di promozione della sicurezza urbana***
 - 4.2 Istituzione del Servizio Centrale per la Sicurezza Urbana***

PREMESSA

Con la presentazione da parte del Governo del c.d. "pacchetto sicurezza" di cui fanno parte il decreto legge 23 maggio 2008 n. 92 convertito nella legge 24 luglio n. 125 recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica ed il disegno di legge 733 (a) ancora all'esame dell'aula del Senato, l'ANCI ha avviato:

- un'attività di **monitoraggio e analisi delle ordinanze** emanate dai sindaci in materia di sicurezza urbana in forza dell'art. 6 della legge 125/2008 che modifica il testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale;

- una **rilevazione sistematica dei principali problemi** che i sindaci sono chiamati ad affrontare sul loro territorio finalizzata ad identificare gli interventi di carattere prioritario che il Governo dovrebbe urgentemente porre in essere, anche a seguito dello stanziamento delle risorse previste dall'art. 61 comma 18 della legge 6 agosto 2008, n. 133^[1].

La Fondazione Cittalia - Anci Ricerche ha inoltre effettuato:

- un'**indagine sulla sicurezza nei piccoli comuni** che ha preceduto la sottoscrizione di un **protocollo d'intesa** tra ANCI e Ministero dell'Interno in materia di **sicurezza urbana nei piccoli Comuni**;

- un'**indagine campionaria sulla percezione dell'insicurezza tra gli abitanti delle 11 aree metropolitane** italiane, tesa ad evidenziare il rapporto tra insicurezza percepita e dimensione territoriale focalizzando l'attenzione su vari aspetti della vita urbana. I cittadini sono stati interpellati in merito agli interventi prioritari che potrebbero a loro avviso garantire la sicurezza nelle città, al ruolo delle amministrazioni locali e a quello dello Stato, all'effetto delle ordinanze dei sindaci e ai compiti della polizia municipale, fino ad arrivare a ciò che i cittadini stessi possono fare, in prima persona, per migliorare la sicurezza nel loro ambiente di vita.

I risultati di questi primi intensi mesi di lavoro confluiranno in una pubblicazione, attualmente in fase di elaborazione, che sarà presentata nel corso di un **evento pubblico** da tenersi orientativamente tra la fine del mese di febbraio e l'inizio del mese di marzo 2009.

1. Le politiche di sicurezza urbana in Italia

La questione della "sicurezza urbana" si impone in Italia a partire dai primi anni '90. Una nascita recente - rispetto ad altri paesi europei come l'Inghilterra e la Francia – cui segue uno sviluppo molto rapido, sulla base di una crescente domanda sociale di sicurezza da parte dei cittadini che si indirizza sempre più direttamente verso gli amministratori locali e verso i sindaci, a seguito della legge 142/90[2].

Si sviluppano dunque politiche di sicurezza locali improntate al rafforzamento del controllo dei comportamenti e alla difesa domestica,, politiche orientate allo sviluppo di interventi sociali a favore delle categorie e dei luoghi più esposti al rischio di criminalità (giovani, anziani, quartieri degradati) o, ancora, politiche volte alla ri-socializzazione della vita urbana e locale, attraverso una gamma piuttosto variegata di attività preventive, dissuasive, di assicurazione sociale.

Alla rivendicazione di un ruolo più incisivo da parte dei governi locali, i poteri centrali inizialmente rispondono riaffermando la loro esclusività in materia[3]. Nel biennio 1998/99, si apre invece una fase di **negoziazione** e si sviluppa la **stagione dei protocolli d'intesa**, stipulati tra Comuni e Prefetture[4].

Parallelamente alla diffusione, in molte città, dei *progetti per la sicurezza*, si sviluppa una "seconda generazione" di intese, i **contratti di sicurezza**, con specifico riferimento all'esperienza francese dei *Contrats Locaux de Sécurité* (CLS).

Il maggior interesse dello Stato centrale si concretizza nell'approvazione della *riforma del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica* che sancisce l'accesso "di diritto" in tale organo di componenti *laiche* (il Sindaco del Comune capoluogo di Provincia, il Presidente della Provincia e, quando debbono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali, i Sindaci degli altri Comuni)[5]. Nel 2000, si arriva poi a prevedere espressamente che "lo Stato, le Regioni e gli Enti locali *collaborino 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 (...)*". Alla Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie locali ed al Ministero dell'Interno si attribuisce l'iniziativa per promuovere "la stipula di protocolli d'intesa o accordi per conseguire specifici obiettivi di rafforzamento delle condizioni di sicurezza delle città e del territorio extraurbano"[6].

Nonostante tali significative riforme, non si arriva alla definizione di una normativa nazionale sulle politiche di sicurezza locali e ad una vera e propria riforma delle polizie nazionali e locali così come i governi locali auspicavano[7].

Nel giugno 2003 la Conferenza dei Presidenti di Regione e di Province Autonome, l'Unione delle Province italiane e l'Associazione dei Comuni italiani presentano 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". Negli stessi anni, si sviluppa una nuova tipologia di accordi, gli **Accordi di programma**[8], sottoscritti direttamente tra Regioni e Ministero dell'Interno.

Nel biennio 2007/2008 si apre infine una nuova stagione con la stipula dei **Patti per la sicurezza** tra Ministero dell'Interno e città grandi e medie, con l'approvazione del pacchetto-sicurezza del Governo Prodi (alla fine del 2007) e con l'adozione del nuovo pacchetto-sicurezza da parte del Governo Berlusconi.

Al Sindaco viene attribuita la possibilità di adottare provvedimenti anche contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana[9], intendendo 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"[10].

2. Le dimensioni dell'insicurezza urbana

Il complesso tema della sicurezza urbana racchiude fenomeni e problemi molto diversi. Chiama in causa la sicurezza individuale e quella collettiva, la delittuosità e la sicurezza percepita, la fiducia reciproca tra i cittadini e il ruolo dei media e della politica, la sicurezza civile e quella sociale nelle loro interazioni[11]. Al livello locale – sebbene interessato da *trend* globali poco o per nulla governabili – viene riconosciuto un ruolo peculiare e di rilievo nel processo di costruzione sociale della sicurezza.

E' possibile identificare tre diverse dimensioni della insicurezza urbana:

- a) **l'insicurezza civile** riguarda il contrasto alla criminalità e la tutela dell'ordine pubblico. Le risposte, in questo caso, sono soprattutto attese dallo Stato centrale, attraverso le forze di polizia e l'amministrazione della giustizia, per quanto riguarda la punibilità e la certezza della pena, problema, questo, particolarmente avvertito dai cittadini italiani[12]. In questo ambito si colloca la questione dei reati predatori. Come testimoniato da molti studi sulla vittimizzazione, questo tipo di reati ha un impatto profondo sul senso di insicurezza personale, anche a lungo termine;
- b) **il disordine urbano** ha a che vedere con le cosiddette *incivilities*. Inciviltà fisiche che deturpano l'ambiente urbano (graffiti, atti vandalici,..) o inciviltà comportamentali (atteggiamenti offensivi o molesti,..)[13]. Secondo la nota teoria delle "finestre rotte"[14], 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 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;
- c) **lo stress culturale** fa riferimento alla insicurezza prodotta dai rapidi cambiamenti nella morfologia sociale e demografica delle città, (basti pensare alle modificazioni portate dall'immigrazione alla fisionomia di interi quartieri)[15]che possono essere all'origine di manifestazioni di insofferenza nei confronti delle diversità. E' noto, infatti, come la percezione di sicurezza sia fortemente legata alle abitudini e alla prevedibilità delle routine quotidiane, nel proprio ambiente di vita. I cambiamenti repentini di contesto possono provocare ansia e disorientamento. Da qui il nascere di condizioni di stress culturale, per la messa in discussione dell'appartenenza ad uno spazio urbano che all'improvviso non è più vissuto come proprio[16]. Si rileva pertanto la necessità di una politica territoriale volta non solo a garantire il rispetto di regole comuni, ma anche a ricomporre le distanze, rafforzare il capitale sociale, promuovere occasioni per tessere nuove reti di cittadinanza, vero antidoto a questo genere di insicurezza.

Le dimensioni dell'insicurezza urbana

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

3. Il monitoraggio e l'analisi delle ordinanze dei Sindaci sulla sicurezza urbana

Per accompagnare e supportare il delicato processo applicativo della legge 125/2008, all'indomani del decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008, l'ANCI ha promosso la costruzione di una Banca Dati nazionale finalizzata alla raccolta delle ordinanze emesse dai Sindaci sul tema della sicurezza urbana. Sono state raccolte ed inserite nella banca dati circa 300 ordinanze sul tema, classificate sulla base dei seguenti elementi:

- dimensione del comune e sua collocazione geografica;
- argomenti trattati (es. prostituzione in aree pubbliche, accattonaggio molesto, vendita e consumo di alcolici, abusivismo commerciale e occupazione illecita di suolo pubblico,..);
- destinatari del provvedimento (la generalità delle persone; esercenti di attività

commerciali; privati, enti o società proprietarie di aree o immobili);

- eventuali specificazioni circa luoghi e tempi di applicazione (l'intero territorio comunale o luoghi specifici; continuativamente o in particolari periodi o orari).

I primi elementi emersi sono i seguenti:

- **i Comuni che hanno utilizzato in misura maggiore lo strumento delle ordinanze per la sicurezza urbana sono di dimensioni medie** (tra 50.000 e 100.000 abitanti) e sono collocati nel Nord Ovest;
- molte ordinanze prevedono diversi ambiti di intervento; tra questi, **oltre un quinto delle ordinanze considerate prevedono il divieto di consumo e asporto di bevande alcoliche** - a cui spesso si collega il divieto di abbandono di bottiglie ed alimenti - **e la vendita e/o consumo di alimenti e bevande**. Tra i temi maggiormente regolati anche **il divieto di prostituzione in aree pubbliche** (spesso in termini di intralcio alla circolazione veicolare urbana o di comportamenti e/o abbigliamento che manifestino l'intenzione di adescare); **il vandalismo, i writers e le azioni di danneggiamento del patrimonio pubblico e privato; l'accattonaggio molesto**, sia con minori e/o disabili che con animali;
- oltre la metà delle ordinanze si applica a tutto il territorio comunale, mentre poco più di un quarto delimitano il proprio ambito di intervento a una o più specifiche vie, piazze o quartieri. Parimenti, le ordinanze si rivolgono principalmente alla totalità dei soggetti che "vivono" la città/comune e si applicano lungo tutte le 24 ore giornaliere.

Classificazione delle ordinanze

Tipologia delle ordinanze	Finalità	Esempi
Ordinanze "situazionali"	<i>Ripristinare la sicurezza e il decoro in specifiche aree della città (immobili abbandonati, parchi pubblici,..) o in particolari circostanze/eventi</i>	-Sgombero e messa in sicurezza di edifici abbandonati utilizzati come ricovero notturno -divieto di ingresso nei parchi in orario notturno -divieto di stazionamento in alcune strade o piazze -sospensione della vendita di bevande alcoliche in occasione di eventi sportivi e concerti
Ordinanze "comportamentali"	<i>Evitare:</i> a) <i>comportamenti ritenuti molesti verso persone o cose</i> b) <i>comportamenti ritenuti indecorosi o contrari alla buona educazione</i>	-Schiamazzi e disturbo della quiete -accattonaggio molesto -parcheggiatori abusivi -prostituzione su strada -consumo di alimenti e bivacco in prossimità di beni culturali e artistici
Ordinanze "rafforzative"	<i>Rafforzare l'efficacia di divieti già esistenti</i> a) <i>in modo diretto, definendo espressamente l'attività che si intende colpire</i> b) <i>in modo indiretto - colpendo uno o più aspetti secondari</i>	-Accattonaggio minorile -spaccio e consumo stupefacenti -ordinanze "antiborsoni", contro il commercio abusivo -divieto di parcheggio per camper e roulotte, contro gli

	<i>per ottenere un effetto "disturbo" sul fenomeno che si intende contrastare</i>	insediamenti abusivi -divieto di vendita di bevande in contenitori di vetro la sera, contro vandalismo e risse
--	---	---

4. Le proposte dei Sindaci sulla sicurezza urbana

Come anticipato in premessa, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani ha avviato una consultazione tra i Comuni attraverso un sintetico questionario con il quale si è chiesto a ciascun Sindaco di indicare:

- i problemi di sicurezza urbana che, allo stato attuale, è prioritario affrontare sul territorio che amministra;
- gli interventi di promozione della sicurezza sui quali è prioritario un investimento di risorse, sempre con riferimento al proprio Comune.

Dalle indicazioni emerse, **i problemi più ricorrenti** sono i seguenti:

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)
4. Consumo e spaccio di sostanze stupefacenti in aree pubbliche
5. Prostituzione in aree pubbliche
5. Abusivismo commerciale e occupazione illecita di suolo pubblico
5. Accattonaggio molesto
8. Insediamenti abusivi.

Hanno invece ottenuto almeno una citazione i seguenti fenomeni:

- Conflitti tra gruppi sociali (interetnici, di vicinato,..)
- Scippi e borseggi
- Rapine ai danni di esercizi pubblici
- Randagismo
- Bullismo
- Parcheggiatori abusivi
- Violenza nei confronti delle donne
- Fenomeni di tratta e di sfruttamento lavorativo e sessuale.

Sono state inoltre indicati dai Sindaci sotto la voce "altro":

- Campi abusivi e villaggi gestiti per le comunità zingare
- Furti di veicoli a scopo estorsivo
- Violenza negli stadi.

Una particolare attenzione è riservata dai Sindaci al tema della sicurezza della circolazione stradale, poiché il 45% delle morti e più del 75% degli incidenti stradali avviene nei centri urbani con costi sociali altissimi per l'intera collettività nazionale. Proprio nei centri urbani sono più alti i volumi di traffico con la contemporanea presenza di più utenti della strada, tra cui i cosiddetti *utenti deboli* (pedoni, ciclisti, motociclisti), che rappresentano la categoria più a rischio di incidentalità e con il più alto tributo di vittime.

Numerosissime sono le campagne di promozione cui l'ANCI da anni aderisce e di cui si fa promotrice ed in tale ambito molto stretta è la collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con quello dell'Interno.

Insieme alle altre istituzioni interessate, i Comuni stanno predisponendo azioni mirate al rafforzamento ed alla creazione di uffici di polizia locali dedicati in modo specifico alla sicurezza stradale e orientati a sviluppare non solo un'azione di prevenzione, controllo e repressione (che

già assorbe gran parte dell'attività delle polizie municipali) ma anche un'azione di individuazione dei fattori di rischio strutturali e di collaborazione con altri uffici, per evitare che scelte riguardanti il territorio, urbanistiche o infrastrutturali, possano avere delle ripercussioni negative sui livelli di sicurezza delle strade. Al riguardo sono già state realizzate esperienze particolarmente significative da singole amministrazioni locali.

Va comunque sottolineata la condizione di estrema difficoltà in cui da sempre i Comuni versano a causa del traffico urbano, che incide, non solo in termini di mobilità, sulla qualità stessa della vita nei centri urbani senza che a ciò corrisponda un programma strategico da parte dello Stato per venire incontro ai Comuni sia sotto l'aspetto normativo che finanziario.

4.1 Gli interventi prioritari di promozione della sicurezza urbana

Nella seconda parte della scheda di rilevazione si è chiesto ai Sindaci di indicare, in un elenco di 21 voci, quattro interventi prioritari da supportare per promuovere la sicurezza urbana.

I temi più citati sono stati:

1. Potenziamento della polizia locale e adeguamento tecnico strumentale
2. Educazione alla legalità attraverso iniziative di carattere informativo, formativo e culturale
3. Servizi di tutela delle persone anziane vittime di reato
3. Potenziamento illuminazione e fruizione degli spazi pubblici
5. Riqualificazione e potenziamento della fruibilità dei luoghi pubblici (spazi gioco o sportivi per i bambini, arredi, panchine.)
6. Sistemi di videosorveglianza
7. 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,..)
8. Progetti integrati di riqualificazione diretti a specifiche aree della città (quartieri, caseggiati, stazioni, piazze, parchi pubblici)
9. Attività di formazione e aggiornamento della polizia locale
10. Assistenza e aiuto alle vittime di reato
11. Raccolta di segnalazioni e monitoraggio del territorio con la partecipazione attiva dei cittadini
12. Presidi fissi, anche interforze, in luoghi specifici della città.

Hanno ottenuto inoltre almeno una citazione i seguenti temi:

- Unità mobili attrezzate per la polizia locale
- Attivazione di nuovi spazi attrezzati per l'accoglienza (riqualificazione e delocalizzazione villaggi Rom, Centri di accoglienza per persone senza dimora,..)
- Progetti di mediazione dei conflitti e di mediazione interculturale
- Realizzazione e potenziamento di sistemi informativi sulla sicurezza
- Potenziamento dei servizi sociali per le vittime di racket e di tratta sessuale
- Sostegno e incentivi ai commercianti per le spese sulla sicurezza
- Prevenzione sociale nei confronti di soggetti a rischio di esposizione ad attività criminose.

4.2 Istituzione del Servizio Centrale per la Sicurezza Urbana

Al fine di razionalizzare ed ottimizzare tutte le iniziative per il potenziamento della sicurezza urbana sull'intero territorio nazionale, l'ANCI propone che, nell'ambito delle disposizioni di attuazione del citato art. 61 comma 18 della legge 133/2008, venga prevista l'istituzione di un Servizio Centrale per la Sicurezza Urbana, attivato dal Ministero dell'Interno.

Il Servizio Centrale per la Sicurezza Urbana, in collaborazione con l'ANCI:

- proseguirà l'attività di monitoraggio degli interventi e delle azioni poste in essere dai Comuni italiani in materia di sicurezza urbana,
- costituirà ed aggiornerà costantemente una banca dati dei suddetti interventi,
- garantirà l'accesso alla banca dati del CED Interforze mediante l'identificazione degli utenti autorizzati da ANCITEL all'uso del sistema nel rispetto della vigente normativa, delle prescrizioni del Garante della Privacy e delle politiche di sicurezza del Sistema Informativo Interforze. Nello specifico l'ANCI recepirà la nomina da parte del Sindaco del Funzionario/Ufficiale responsabile, designato nella persona del Comandante di P.M., oppure tra i capi ufficio/comandanti di reparto dei Comandi della polizia municipale. Il Funzionario/Ufficiale responsabile, nell'ambito delle proprie articolazioni, ed a livello gerarchico adeguato, provvederà alle incombenze demandate secondo le prescrizioni del Garante per la protezione dei dati personali,
- nell'ambito di una cooperazione integrata con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno sarà costituito un sistema di raccolta permanente e costante dei dati sull'attività degli organi di polizia municipali in materia di rilevazione degli incidenti stradali.
- favorirà la diffusione delle informazioni sugli interventi monitorati e la circolarità di best practice, affinché le migliori pratiche realizzate localmente diventino patrimonio comune e i servizi offerti garantiscano elevati standard di qualità,
- sosterrà la promozione e diffusione presso i piccoli Comuni delle diverse forme di gestione integrata della polizia locale,
- fornirà assistenza tecnica al Ministero degli Interni nella predisposizione di Bandi e Avvisi per la definizione e la successiva ammissione al finanziamento di progetti territoriali di sicurezza urbana,
- coerentemente con gli indirizzi forniti dal Ministero predisporrà servizi di assistenza tecnica e supporto (help desk) agli Enti locali per coadiuvarli nella fase istruttoria e di presentazione delle proposte progettuali in materia di sicurezza urbana,
- coordinerà azioni di formazione e aggiornamento degli amministratori e di quanti operano per assicurare la sicurezza urbana.

[1] 18. Per l'anno 2009 e' istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno un apposito fondo, con una dotazione di 100 milioni di euro, per la realizzazione, sulla base di apposite convenzioni tra il Ministero dell'interno ed i comuni interessati, delle iniziative urgenti occorrenti per il potenziamento della sicurezza urbana e la tutela dell'ordine pubblico. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate le disposizioni per l'attuazione della presente comma.

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

[3] 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.

[4] Si veda il Protocollo d'intesa tra la Prefettura ed il Comune di Modena, del 9 febbraio 1998. nel 2002 vi è una nuova esplosione (ben 65 protocolli), cui però segue un netto calo, confermato nel 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 Braccasi C. e Selmini R., op. cit., 2005, pp. 231-240.

[5] Al sindaco del comune capoluogo viene altresì riconosciuto il potere di chiedere la convocazione del Comitato e di proporre l'integrazione dell'ordine del giorno. 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.

[6] 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.*

[7] Braccesi C., 2005, op. cit.; Pavarini M., 2006, op. cit.

[8] 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.

[9] Morelli F., *I nuovi poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza urbana*, in Altalex, www.altalex.com

[10] 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.

[11] Nell'ambiente urbano, in particolare nelle aree periferiche, insicurezza sociale e insicurezza civile si incontrano e si alimentano reciprocamente, in un circolo vizioso.

[12] Per i cittadini residenti nei piccoli comuni, la scarsa efficacia della giustizia è al primo posto tra i fattori che alimentano il senso di insicurezza (57%). Cittalia-ANCI Ricerche, "I piccoli comuni e la sicurezza", 2008

[13] G.Amendola (a cura di), "Città, criminalità, paure", Liguori 2008

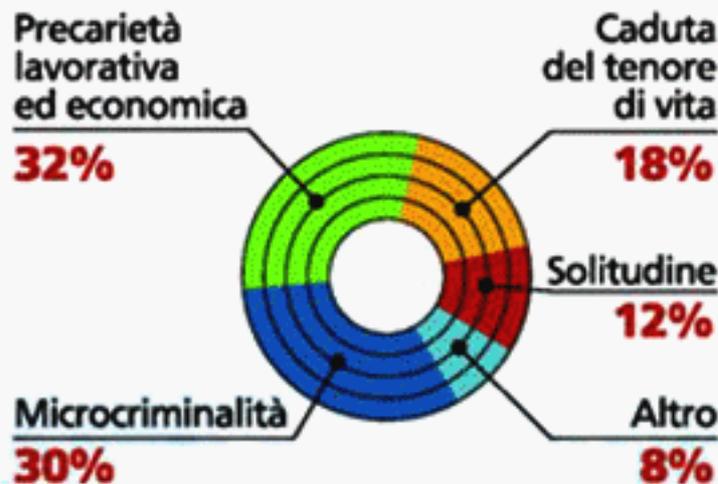
[14] J.Q. Wilson e G.L.Kelling, "Broken Windows: the Policy And Neighbourhood Safety", *The Atlantic Monthly* 243, 29-36, 1982; W.G. Skogan "Disorder and Decline", Free Press, New York 1990; G.L. Kelling e C.M. Coles "Fixing Broken Windows", Simon & Schuster, New York 1996

[15] Dal 1970 ad oggi il numero degli stranieri in Italia è aumentato di 25 volte; i residenti stranieri hanno raggiunto quota 3,4 milioni

[16] Marc Augé, "Nonluoghi. Introduzione ad una antropologia della surmodernità", Eléuthera 2005

Le insicurezze dei cittadini

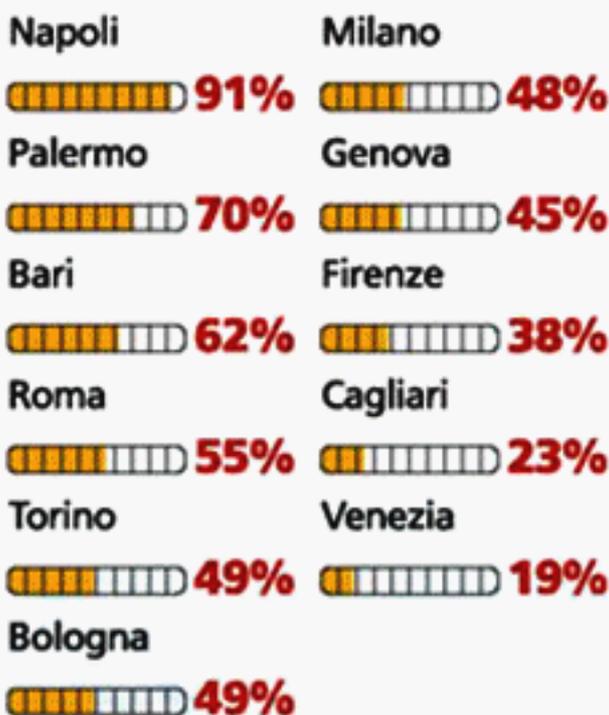
I motivi di preoccupazione



Le differenze tra le città



Grandi città ritenute più insicure dai residenti



Effetti prodotti dal senso di insicurezza

RISPOSTE DEI CITTADINI



Quali i luoghi dove la gente si sente più sicura



Sicurezza - Giordano, con decreto Maroni federalismo nei fatti

“Come primi cittadini sentivamo l’esigenza di avere qualche strumento in più di sicurezza. Grazie a Maroni da qualche mese la situazione sta cambiando, con il decreto che porta il suo nome è stato introdotto il federalismo nei fatti.”. Così ha affermato Massimo Giordano, sindaco di Novara, e presidente di Comunicare aprendo i lavori del convegno *Oltre le ordinanze i sindaci e la questione della sicurezza urbana*, organizzato da ANCI Nazionale e ANCI Piemonte ed in corso di svolgimento presso la prefettura novarese.

Riferendosi poi alla delegazione di City Angels, presente in sala con una ventina di volontari provenienti da Novara, Milano e Torino, Giordano, che è anche membro dell’Ufficio di Presidenza dell’ANCI, ha affermato “la loro attività, regolata da una convenzione con il nostro Comune è la dimostrazione che queste famigerate ronde, in fondo ci aiutano a vivere meglio”.

Sicurezza - Zanonato, istituire servizio coordinato tra ANCI e Ministero Interno

“Per risolvere problemi non basta repressione, necessarie anche politiche di sicurezza integrata”. L’istituzione di servizio centrale per la sicurezza urbana all’interno del quale lavorino insieme ANCI, Comuni e Ministero dell’Interno, “in modo da avere quotidianamente una visione di quello che accade, dei problemi e delle novità e di poter agire con vere politiche di sicurezza integrata”. Questa la proposta avanzata da Flavio Zanonato - sindaco di Padova, Responsabile ANCI politiche per la sicurezza urbana, nel suo intervento al convegno sulla sicurezza urbana in corso di svolgimento presso la prefettura di Novara.

Il sindaco di Padova ha sottolineato come oggi i primi cittadini affrontino fenomeni di microcriminalità che nel tempo si sono evoluti, mentre “noi abbiamo sempre le stesse leggi di una volta”. A suo parere le ordinanze che possono emettere in sindaci, anche grazie ai nuovi poteri conferiti dal pacchetto sicurezza, “sono efficaci come qualsiasi farmaco sintomatico perché intercettano e segnalano il problema ,ma non hanno la capacità di incidere sulla radice del fenomeno”. “Anzi - ha proseguito Zanonato - le ordinanze spesso riescono solo a delocalizzare i problemi, per la cui soluzione non bastano solo le politiche repressive. Per risolvere i problemi bisogna che tali politiche vadano di pari passo con quelle educative, prevenzione, e di inclusione sociale”, ha sottolineato.

Infine, sul tema delle ronde, il Responsabile ANCI politiche per la sicurezza urbana ha ammonito “va evitata la creazione di forme politicizzate che pensino di sostituirsi alle forze dell’ordine”.

Sicurezza-Pizzetti: dopo stagione ordinanze, sicurezza funzione fondamentale Comuni

“Con la concessione di nuovi poteri di ordinanza ai sindaci, siamo di fronte ad un’accelerazione molto significativa. Bisogna capire se tale concessione deve avere un carattere transitorio o piuttosto configurarsi come nuova funzione fondamentale da affidare ai Comuni”. E’ quanto ha affermato Franco Pizzetti, Coordinatore Comitato Indirizzo Scientifico ANCI, nel suo intervento al convegno di Novara.

“Tra i dati della ricerca Anci Cittalia - ha ricordato Pizzetti - emerge che i sindaci hanno nella maggior parte dei casi interpretato le ordinanze come nuove forme di regolamentazione per tutto il territorio e rivolte a tutta la cittadinanza”.

Il problema, dunque, secondo il Coordinatore Comitato Indirizzo Scientifico ANCI, è quello di domandarsi fino a quando sarà possibile utilizzare questi nuovi poteri in forma transitoria e con il sindaco nelle vesti di ufficiale di governo, e se non sia piuttosto necessario configurare questi stessi poteri sulla sicurezza come una nuova funzione fondamentale da affidare ai Comuni. Un problema che si pone anche quando si considera la difficoltà dei piccoli comuni a sostenere le spese per la sicurezza. Per ovviare si potrebbero dare i poteri di ordinanza in capo alle Unioni di comuni, suggerisce Pizzetti, che in molti casi hanno già integrato le loro polizie locali, “ma in questo caso non si potrebbe affidare al presidente dell’unione dei comuni la qualifica di ufficiale di governo”.