



Comune di Modena



CONVEGNO “LA SICUREZZA URBANA”
Organizzato da Comune di Verona e Prefettura di Verona
GIOVEDÌ 28 APRILE 2011 Ore 11.00
Palazzo della Ragione - Piazza dei Signori - Verona

RELAZIONE

La proposta del FISU: innovare la sicurezza urbana con le politiche integrate, col rafforzamento del ruolo del Sindaco, con la riforma della polizia locale

di Giorgio Pighi

*Presidente del Forum italiano per la sicurezza urbana
Sindaco di Modena*

Questo convegno esprime un'esigenza molto sentita da Comuni, Province e Regioni aderenti al Forum europeo del quale il FISU fa parte.

Non solo in Italia, ma nell'intera area Schengen i Sindaci sono chiamati, per effetto di grandi trasformazioni avvenute nelle relazioni tra gli Stati e tra le persone, a farsi carico della sicurezza urbana non solo come leali collaboratori dello Stato per garantire la pubblica sicurezza, ma sempre di più **come rappresentanti della loro comunità**.

Solamente l'impulso del governo locale può imprimere alla sicurezza urbana i tratti della coesione sociale e della partecipazione civile. Gli strumenti per farlo sono quelli di sua competenza come la qualità della vita urbana, le corrette relazioni sul territorio, la risposta ai bisogni sociali, l'adeguatezza dell'offerta abitativa, l'appropriata fruizione dei parchi e degli spazi pubblici, le politiche giovanili volte a suscitare animazione, aggregazione, formazione, prevenzione della devianza, del “bullismo”, degli abusi di sostanze ecc.

Il governo locale va messo in condizione di costruire una società che crei la sicurezza delle persone sapendo sconfiggere le cause dei fenomeni che la inducono e costruendo innanzitutto una comunità più solidale ed attenta al rispetto della persona umana.



Comune di Modena



La sicurezza urbana non si realizza solo garantendo risposte efficaci nell'urgenza ovvero nelle situazioni in cui disagio e pericolo sono già incombenti ai danni dei cittadini. La sicurezza deve manifestarsi come istanza che previene il deterioramento del legame sociale per tutta la comunità, come garanzia di buoni livelli di vivibilità e di coesione sociale per ciascun cittadino, come salvaguardia dell'intero insediamento civile dal conflitto, dal degrado, dall'isolamento, dalla perdita di qualità nelle relazioni e nei servizi.

È importante che fra i livelli dello Stato e delle città permanga una ben delineata diversità di funzioni sulla sicurezza, così come sono necessari il coordinamento e l'unitario approccio al problema. L'indifferenziata omologazione tra gli interventi di governo locale e quelli di polizia di sicurezza legati al ruolo prevalente dello Stato rappresenta una deriva che, accompagnandosi alla progressiva svalutazione del governo locale, incide negativamente sugli obiettivi, non valorizza le enormi potenzialità dei territori, rischia di smarrire la stessa capacità delle città di farsi carico del problema.

Come chiede l'ANCI dobbiamo dare corso alla legge sul coordinamento ed al nuovo assetto della Polizia locale, aprendo sulla sicurezza urbana una nuova stagione di autonomia.

Dobbiamo cogliere l'invito alla coerenza della Corte costituzionale che ha dichiarato la parziale illegittimità dell'art. 54 del TUEL come l'opportunità per una svolta sulla sicurezza urbana. Nuove norme devono disciplinare sia i casi in cui si interviene in via d'urgenza, sia le regolari azioni di prevenzione, coinvolgendo i consigli comunali ai quali compete la regolamentazione della vita delle città. Dobbiamo superare la ricerca delle soluzioni ai singoli problemi, non dobbiamo intervenire sui singoli alberi ma sulla foresta. Dobbiamo pertanto avere la forza di costruire non solo norme nuove, ma un sistema di norme che sia, ad un tempo, efficace e convincente.

Non possiamo limitarci, come nel 2008, a definire solamente un settore specifico all'interno della sicurezza pubblica costituito dalla sicurezza urbana, demandata all'autorità dei sindaci. Dobbiamo andare oltre e riprendere l'impegno di allora seguendo due ordini di indicazioni. Come indicato dalla Corte, dobbiamo distinguere le situazioni ordinarie da quelle d'urgenza e contemporaneamente disciplinare il necessario coordinamento tra livello locale e livello nazionale e tra poteri di pubblica sicurezza attribuiti ai sindaci (per intenderci: come ufficiali di governo) e poteri attribuiti dalle Regioni in termini di polizia amministrativa locale. Lo stesso ordinamento della polizia locale (municipale e provinciale) deve risentire di questa impostazione, oramai



Comune di Modena



vincolata dall'art. 118 della Costituzione e dalla Corte costituzionale.

L'impegno a disciplinare con legge le politiche integrate di sicurezza urbana è indifferibile poiché tre sentenze della Corte costituzionale, da punti di vista diversi, affermano a chiare lettere che solo la legge di coordinamento, che non c'è ancora, sui rapporti fra Stato e Regione potrà realizzare strumenti a tutto campo, atti ad integrare la competenza regionale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione ed a salvaguardare l'autonomia dei Comuni nella loro funzione rappresentativa della comunità.

La sicurezza urbana legata al solo art. 54 del TUEL, anche prima della recente sentenza, aveva creato difficoltà in sede attuativa. I Comuni, strenui garanti della propria autonomia faticano a considerare "federale" un sistema di sicurezza pubblica che, mentre li coinvolge, li lega sempre ai poteri prefettizi. Per sciogliere il nodo occorre una legge convincente sulle politiche integrate di sicurezza che garantisca sino in fondo ai sindaci il ruolo di rappresentanti della loro comunità, nel coordinamento voluto dall'art. 118 della Costituzione e non in una scala gerarchica.

Come Forum italiano per la sicurezza urbana chiediamo di lavorare in stretto coordinamento con l'ANCI e di procedere sollecitamente su otto punti, molti già contenuti nel progetto Barbolini Saia, per attuare il doveroso coordinamento, in un quadro ben definito di "sicurezza urbana integrata". I punti sono i seguenti:

1. dare corso all'indicazione della Corte Costituzionale e disciplinare con legge e non con regolamento la **nozione di sicurezza urbana** riformulando le espressioni del regolamento dell'agosto del 2008, rendendole più puntuali e chiarendo che la sicurezza urbana abbraccia sia la sicurezza pubblica di competenza statale, sia la polizia amministrativa locale di competenza regionale (art. 117 della Costituzione), seguendo il suggerimento dell'ANCI che la qualifica come funzione non solo dei sindaci ma dei comuni e rileva che essa non può essere legata alla sola finalità di "prevenire o contrastare gravi pericoli";
2. deve essere approvata, secondo l'art. 118 Cost., la **legge di coordinamento**, delineando un chiaro modello di relazioni fra Stato, regioni ed enti locali, che valorizzi le rispettive competenze e realizzi politiche integrate di sicurezza per le persone e le comunità, definendo i tratti del sistema in un partenariato, effettivo e non solo nominale, che integra l'azione delle città, senza omologarla agli interventi dello Stato;
3. sul tema delle **politiche integrate di sicurezza** il FISU, che ha collaborato alla sua formulazione, ritiene particolarmente significativa la definizione del disegno di legge suddetto che afferma: *"(Politiche locali e integrate per la si-*



Comune di Modena

curezza) 1. Ai fini della presente legge si intendono: a) per politiche locali per la sicurezza, 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**; b) per politiche integrate per la sicurezza, le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto della criminalità e di ordine pubblico”;

4. occorrono norme stringenti sul **controllo integrato di sicurezza**, senza lesinare disposizioni sull’accesso diretto alle principali banche dati, ai sistemi integrati di video sorveglianza, sulle sale operative comuni e sul presidio congiunto del territorio, chiarendo in quali ambiti si realizzi un autonomo potere d’accesso ed iniziativa della polizia locale;

5. è necessario procedere alla **disciplina per legge degli accordi (o patti) per la sicurezza** assegnando esplicitamente ad essi la funzione (che già possiedono di fatto) di **strumento operativo del coordinamento**, come nel disegno di legge Barbolini Saia che attribuisce loro *“la finalità di migliorare le condizioni della sicurezza urbana attraverso iniziative volte ad integrare le rispettive azioni ai fini del controllo del territorio, della prevenzione dei reati, di un ordinato svolgimento delle attività e della vita sociale negli spazi pubblici, dell’inserimento e dell’integrazione nel tessuto sociale dei cittadini stranieri, della tutela dei minori, del contrasto di ogni fenomeno di oppressione, nonché della promozione di una cultura del dialogo e della legalità.* 2. In particolare, possono costituire oggetto degli accordi, le seguenti iniziative: a) la collaborazione tra le Forze di polizia dello Stato e la polizia locale ai fini del controllo coordinato del territorio, anche mediante l’integrazione degli interventi di emergenza e delle attività ordinarie di pattugliamento appiedato; b) l’interconnessione a livello territoriale delle sale operative delle polizie locali con le sale operative delle Forze di polizia statali e la regolamentazione per l’utilizzo in comune di sistemi di sicurezza tecnologica finalizzati al controllo delle aree e delle attività a rischio; c) la cooperazione nello sviluppo delle infrastrutture logistiche necessarie all’attività delle Forze di polizia dello Stato e locali; d) le iniziative di prevenzione e recupero dei fenomeni di devianza e di prevenzione e mediazione dei conflitti sociali e culturali; e) la cooperazione nei programmi di riqualificazione urbana di aree abbandonate o degradate; f) lo sviluppo di moduli formativi e di aggiornamento integrati tra operatori delle strutture di polizia locale e delle Forze di polizia dello Stato, nonché di altri operatori pubblici, ed eventualmente privati, che cooperano allo sviluppo delle politiche di sicurezza; g) lo sviluppo e la gestione di sistemi informativi comuni in grado di rappresentare le problematiche di ogni territorio con particolare riferimento alla diffusione dei reati e degli illeciti amministrativi e ai fenomeni di disordine sociale e di degrado ambientale anche ai fini di individuare gli indicatori necessari al monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi prefissati; h) l’informazione preventiva delle iniziative di carattere generale attinenti alle politiche

di sicurezza e di tutela dei diritti essenziali di convivenza che s'intendono promuovere, nell'ambito delle rispettive attribuzioni di competenza. 3. Possono altresì essere oggetto degli accordi: a) la cooperazione per la partecipazione a iniziative e progetti promossi dall'Unione Europea; b) le azioni di comunicazione pubblica in materia di sicurezza; c) ogni altra azione funzionale al raggiungimento delle finalità di cui al comma 1." "

6. seguendo le indicazioni della Corte costituzionale occorre definire chiaramente **l'oggetto delle ordinanze contingibili ed urgenti** previste dall'art. 54 del TUEL assegnando ad esse il carattere dell'intervento straordinario legato alle specifiche necessità quali, ad esempio, le situazioni temporanee, stagionali, eccezionali ecc.

7. occorre, conseguentemente, definire lo strumento proprio delle situazioni ordinarie, come suggerito dall'ANCI, mediante l'adozione di **regolamenti di sicurezza e polizia urbana** secondo le modalità che disciplinano la regolamentazione comunale, chiarendo che essi racchiudono sia funzioni di sicurezza pubblica, sia di polizia amministrativa locale attribuite ai comuni ed ai sindaci, secondo linee di coordinamento contenute nella legge statale;

8. occorre procedere alla **riforma della polizia locale** già ampiamente sviluppata in modo unitario nel disegno di legge più volte citato, definendo gli elementi essenziali della funzione di Polizia locale e del suo esercizio ai fini del coordinamento e della cooperazione con le Forze di polizia dello Stato, ed individuando: le funzioni ausiliarie di polizia amministrativa locale rese dai dipendenti degli enti locali non appartenenti ad essa; la disciplina dell'armamento e delle uniformi che eviti nuove e spiacevoli circolari; l'accesso alle banche dati, comprese quelle del Ministero dell'interno; la disciplina della polizia di prossimità che la metta in condizione d'individuare con lavoro sistematico le situazioni di insicurezza, di comprenderle meglio e d'intervenire in maniera appropriata per il loro superamento; il chiaro inquadramento del personale superando alcune resistenze degli uffici ministeriali, giungendo al formale superamento della legge quadro 7 marzo 1986, n. 65.

Se saremo capaci di augurarci vicendevolmente "buon lavoro condiviso!" avremo superato un grave ostacolo. Nessuno è così ingenuo da pensare che le diverse posizioni - di destra o di sinistra, non importa - vadano azzerate. Occorre creare seriamente le premesse per costruire una base normativa in cui tutti ci possiamo ragionevolmente riconoscere. È possibile, forse oggi più che in altre occasioni.