



**Documento programmatico approvato dall'assemblea generale
del Forum italiano per la sicurezza urbana
Modena, 12/13 novembre 2009**

16 PUNTI PER UNA PIATTAFORMA POLITICA

Introduzione

La nostra associazione si è riunita l'ultima volta a fine gennaio a Ferrara. In quella occasione si è approvato un documento politico di ampio respiro, che riprendeva i temi salienti della nostra storia e del nostro ruolo, le nostre opinioni rispetto ai problemi della sicurezza e della criminalità, i nostri dubbi e le nostre perplessità sulle strategie che i governi nazionali hanno seguito, negli ultimi anni, in questa materia, e le nostre proposte per rilanciare l'attività dell'associazione e per avanzare la nostra cultura della sicurezza.

Da gennaio ad oggi altre cose sono cambiate nella tormentata vicenda delle politiche di sicurezza in Italia e nello scenario politico locale. Le elezioni amministrative di giugno, oltre ad aver rappresentato un momento di passaggio comunque delicato per le nostre amministrazioni, hanno, per evidenti ragioni, tenuto impegnati i nostri amministratori per alcuni mesi. E' ora il momento di riprendere a pieno ritmo la nostra attività sia sul piano politico che tecnico - amministrativo, di rifondare e riaffermare i nostri principi, anche alla luce dei cambiamenti intervenuti nelle normative nazionali sulla sicurezza, di riposizionare il FISU come attore strategico nel panorama attuale delle politiche locali di sicurezza.

Per farlo, abbiamo più che mai bisogno dell'impegno di tutti i nostri soci, di una condivisione più forte degli obiettivi che ci uniscono - e che ci uniscono al Forum Europeo per la sicurezza urbana - di una partecipazione alla vita dell'associazione che sia più intensa e più motivata.

È perciò fondamentale ribadire i principi e i valori cardine che ci uniscono e dividerli appieno; il pluralismo è un'esigenza profondamente sentita dall'associazione, ma non a scapito della propria identità fatta di scelte condivise ed alle quali aderiamo non solo a parole, ma nel nostro agire quotidiano come amministratori.

Se si assume il punto di vista delle città e dei loro bisogni, nella realtà dei fatti e nelle pratiche quotidiane vi sono elementi di convergenza forte, anche tra opzioni politiche diverse, come per esempio nel caso della polizia locale. Si rilevano tuttavia anche differenze profonde, che non dobbiamo nasconderci, perché solo dal confronto aperto può scaturire quella chiarezza identitaria che è la premessa del successo del nostro agire politico.

1) L'IDENTITÀ DEL FISU

L'identità del Forum Italiano individua il proprio fondamento caratterizzante nell'autonomia degli enti locali e nel loro ruolo determinante in materia di politiche locali di sicurezza. Il FISU, al riguardo, condivide con il Forum Europeo per la sicurezza urbana, di cui siamo parte, l'assunto fondamentale che la sicurezza urbana è un campo di competenze e di prassi amministrative in cui gli enti locali giocano un ruolo determinante, pur nell'ambito delle proprie competenze, instaurando un rapporto di collaborazione, ma non in subordinazione, con i governi nazionali, per quanto riguarda priorità, scelte, strategie e strumenti di intervento. Autonomia ed efficacia del ruolo degli enti locali sono state dimostrate nell'arco dell'ultimo decennio attraverso la realizzazione di politiche locali e pertanto devono trovare una collocazione paritaria nelle politiche che vengono portate avanti a livello statale. Siamo attori in campo, non meri esecutori di politiche nazionali, e vogliamo essere attori in un quadro di reale cooperazione istituzionale. La qualità delle proposte sarà la forza dell'associazione che acquisirà maggiore peso attraverso il rafforzamento e l'estensione della base associativa. L'identità del FISU si radica inoltre nelle elaborazioni del Forum Europeo per la sicurezza urbana, relativamente ai principi sanciti dal Documento di Saragozza, dalla prevenzione sociale e comunitaria, all'esclusione sociale, al rispetto dei diritti. A tal fine si ribadisce l'importanza di lavorare nel contesto delineato dall'Unione Europea in materia di politiche per la sicurezza e di prevenzione della criminalità, nonché per la valorizzazione delle politiche locali.

2) IL RUOLO DEI SINDACI

I sindaci, come avviene in Italia da oltre quindici anni, agiscono in quanto rappresentanti eletti delle loro comunità. Garantire un ambiente urbano sicuro ai propri cittadini è il primo dovere degli amministratori locali e questo dovere discende non da un'investitura dall'alto, ma dal ruolo di eletti e rappresentanti delle comunità. In questo clima complesso, il FISU deve riaffermare la centralità delle politiche locali e del ruolo del sindaco nelle politiche di sicurezza, dove questi agisce come rappresentante dei cittadini, eletto democraticamente, e non in quella di ufficiale del governo. La sua posizione rispetto al ruolo dei Prefetti in materia di sicurezza urbana non è di subordinazione, ma di collaborazione. Per di più in quanto rappresentanti eletti delle loro comunità i Sindaci possono svolgere un ruolo determinante sul terreno del coinvolgimento della comunità nelle sue diverse

articolazioni e rappresentanze nelle politiche di sicurezza componendo le diverse esigenze e mobilitando al contempo risorse in un quadro di governo complessivo.

3) IL RUOLO DELLE PROVINCE

Il ruolo delle province, nel sistema italiano, è strategico nel quadro della cooperazione a livello locale. Gli interventi delle province vanno coordinati con il livello locale e quello regionale, per evitare sovrapposizioni e inefficienze complessive.

4) IL RUOLO DELLE REGIONI

Il FISU, per la particolarità della storia italiana valorizza il ruolo delle Regioni un ruolo voluto dalla Costituzione (art. 117) nel quadro del coordinamento delle politiche di sicurezza (art. 118). L'Italia è l'unico paese dove sono in vigore 11 leggi regionali che hanno dato impulso e sostenuto le attività degli enti locali, creando un'infrastruttura del governo locale della sicurezza che non ha eguali in Europa e che il FISU intende salvaguardare e promuovere ulteriormente. Siamo convinti che gli Stati nazionali siano troppo grandi, e le Città troppo piccole, per poter gestire adeguatamente, senza il contributo dei livelli intermedi di coordinamento, le tematiche complesse della sicurezza urbana.

5) IL RAPPORTO CON I GOVERNI NAZIONALI

Il rapporto tra autonomie locali e governi nazionali va improntato ad uno spirito di collaborazione reale, leale e paritaria, soprattutto nelle materie di confine tra sicurezza, ordine pubblico, polizia amministrativa locale e sicurezza urbana. Tale collaborazione in una materia così delicata, va costruita nelle forme istituzionali previste dalla nostra Costituzione e nel rispetto del principio di sussidiarietà.

6) PRIVILEGIARE POLITICHE INTEGRATE E DI LUNGO PERIODO

Abbiamo ripetuto più volte nei nostri documenti che la criminalità e il disordine urbano sono fenomeni che coinvolgono problemi complessi che possono essere affrontati seriamente solo con politiche integrate e di lungo respiro, che non siano destinate a combattere esclusivamente gli effetti della criminalità, ma anche le sue cause profonde, quali l'esclusione sociale, le discriminazioni in materia di diritti, le disuguaglianze sociali. Auspichiamo pertanto un approccio alla criminalità senza semplificazioni, basato sulla razionalità e non sull'enfatizzazione della paura, e che non alteri pesantemente l'equilibrio delle competenze istituzionali e la struttura dei nostri codici penali.

7) PRIVILEGIARE POLITICHE BASATE SULLA CONOSCENZA DEI FENOMENI

L'azione del FISU parte da una storia, di cui siamo orgogliosi, di politiche improntate alla conoscenza e all'analisi dei fenomeni sociali e criminali. Abbiamo sempre rifiutato l'approccio, della risposta di emergenza e demagogica, come abbiamo sempre rifiutato il semplicismo e le ricette miracolistiche. Su questo

aspetto, al contrario, vogliamo rinforzare la nostra posizione di “fornitori” di conoscenze utili al sistema delle autonomie locali, per produrre politiche coerenti con i problemi e rispettose dei diritti civili e della giustizia sociale.

8) PRIVILEGIARE POLITICHE EFFICACI DI SICUREZZA URBANA

Il dibattito pubblico e politico tende a sfuggire al tema dell'efficacia degli interventi e ad assecondare il consenso derivante dalle risposte visibili ed immediate. Anche su questo aspetto noi vogliamo impegnarci a costruire politiche mirate, dirette ai problemi, basandoci sulle conoscenze di ciò che può funzionare e ciò che si sa essere invece un intervento esclusivamente di natura simbolica. Abbiamo le competenze e l'esperienza necessarie per farlo. Ed è nostro dovere partire da un assunto di base: le politiche di prevenzione del crimine del disordine devono essere basate sulla loro reale efficacia rispetto ai problemi che vogliono risolvere, dove l'efficacia si misura anche, però, con il rispetto dei diritti - in particolare quando si utilizza il diritto amministrativo come strumento di controllo - con il bilanciamento degli effetti ottenuti e del danno sociale prodotto, con il principio fondamentale del ricorso all'inasprimento delle pene e alla misura sanzionatoria come *extrema ratio* del diritto penale.

9) SOSTENERE LE POLIZIE LOCALI E MIGLIORARE IL SISTEMA INTEGRATO DI SICUREZZA

Le polizie locali sono state in tutti questi anni al centro dell'attenzione del Fisù. Come associazioni, abbiamo promosso la proposta di legge nazionale sulla riforma della polizia locale e sulla costruzione di un sistema integrato di sicurezza. Sulle polizie locali si scaricano oggi troppo problemi, senza che vi siano opportunità adeguate di valorizzazione del loro ruolo, ad esclusione del sostegno che le Regioni hanno dato in questo campo. Nonostante queste difficoltà, oggi disponiamo in Italia di operatori polizia locale ben formati, dotati di attrezzature e di competenze, che hanno un approccio di comunità e complessivamente innovativo in materia di sicurezza urbana, non riscontrabile in altri paesi. Anche su questo piano, tuttavia, abbiamo assistito al tentativo di ridimensionare il loro ruolo e di ricondurre le polizie locali nell'ambito delle attività dei Prefetti, così come il sistema di integrazione delle politiche di sicurezza urbana, prefigurato nell'originario disegno di legge FISU, ANCI, UPI e Conferenza dei Presidenti di Regione (poi confluito nel disegno di legge a firma Barbolini, con molti punti in comune con il testo Saia), rischia di essere ridisegnato in una chiave, centralistica, che non condividiamo.

10) AFFRONTARE CORRETTAMENTE LA QUESTIONE DELL'IMMIGRAZIONE

Il FISU riafferma i suoi principi di fondo sulle questioni complesse della criminalità e dell'immigrazione, riaffermando che il tema va affrontato con fermezza ma con razionalità, rifiutando ogni automatica assimilazione tra criminalità e fenomeni migratori.

Il maggiore coinvolgimento di alcune tipologie di immigrati danno alla criminalità è innegabile così come è agevole la spiegazione del fenomeno: si tratta di maschi, giovani, senza radici familiari e in condizioni di irregolarità. Ridurre drasticamente l'irregolarità, in quanto potente fattore criminogeno, attraverso rimedi adeguati ed efficaci, che prevedano l'uso del sistema penale solo come *extrema ratio*. Questo è il modo migliore per ridurre il contributo dei gruppi immigrati al crimine. Capire perché altri gruppi riescono ad integrarsi e sostenere i fattori positivi di integrazione è l'altro passaggio fondamentale. Il FISU si impegna a sostenere una politica nazionale coerente in materia di immigrazione (gestione dei flussi, controllo degli ingressi, riforma delle possibilità di presenza regolare sul territorio), per evitare l'aggravarsi del problema.

11) AFFRONTARE LE NUOVE FORME DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

Il tema della criminalità organizzata non ha ancora assunto un'adeguata centralità nelle politiche di produzione della sicurezza urbana, gli strumenti utilizzati per combatterla sono tradizionalmente strumenti di ordine pubblico e spesso emergenziali. Il FISU pone in particolare la questione dell'infiltrazione mafiosa nell'economia reale come fenomeno da presidiare, tenendo presenti le peculiarità e gli spazi di intervento specifici del sistema delle autonomie locali. Per mettere in campo progetti innovativi e cogliere la mutevolezza dei fenomeni in questo campo avrà un ruolo strategico il rafforzamento della base associativa nel Sud e la valorizzazione di esperienze condotte in alcuni contesti (es: gli osservatori sugli appalti); la sperimentazione di osservatori locali finalizzati a leggere in maniera integrati i dati rilevanti in possesso dei vari attori istituzionali (Procure, Prefetture e Forze di Polizia, Amministrazioni locali) che possono essere indicatori della presenza di fenomeni di criminalità organizzata ed economica anche in aree del centro nord.

12) LE REGOLE DI CONVIVENZA

Il FISU pone la questione delle regole di convivenza come aspetto fondamentale del proprio progetto. Dobbiamo aiutare le nostre comunità ad affrontare i conflitti culturali legati alla convivenza tra immigrati e autoctoni, stabilendo regole chiare e condivise. La semplice mediazione dei conflitti non basta: è necessario un lavoro dal basso per ri-costruire, nelle nostre comunità, un senso delle regole che non sia solo difensivo, che si basi su una accettazione cosmopolita delle differenze, ma anche sul rispetto delle regole di base della comunità.

13) L'IMPORTANZA DEL GENERE NELLE POLITICHE DI SICUREZZA

Il tema della violenza alle donne va impostato in una prospettiva che riconosca la disuguaglianza esistente nei rapporti tra i due generi e i pregiudizi culturali dominanti. Riteniamo che politiche corrette di prevenzione della violenza sulle donne debbano partire dal riconoscimento del conflitto di genere, dell'intreccio tra spazio pubblico e privato, dalla necessità di un'opera di prevenzione primaria e

secondaria che si basi sulla responsabilizzazione degli uomini. Il Fisù si impegna pertanto a intervenire su questo tema, evitando approcci basati soltanto sull'allarme dell'aggressione sessuale nello spazio pubblico - preferibilmente ad opera di stranieri e su strategie di protezione che enfatizzano la vulnerabilità femminile e ne riducono gli spazi di autonomia.

14) GARANTIRE UN MIGLIORE E RAZIONALE FUNZIONAMENTO DELLE FORZE DI POLIZIA NAZIONALI

Il FISU si impegna affinché, a fianco delle rivendicazioni su una maggiore autonomia degli enti locali in materia di sicurezza urbana, i Governi nazionali facciano la loro parte per quanto riguarda l'efficienza, la distribuzione, il coordinamento delle forze di polizia nazionali. Scaricare tutte le responsabilità sui sindaci e non rispondere alle esigenze di migliore funzionamento delle forze di polizia non potrà che produrre conflitti istituzionali e, soprattutto, maggiori difficoltà nel garantire la sicurezza urbana.

15) GARANTIRE UN MIGLIORE FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DI GIUSTIZIA PENALE

In un contesto in cui il 90% dei reati rimane di autore ignoto e i processi durano anni, garantire sicurezza è un compito arduo. Se i governi nazionali non affrontano con serietà questo tema, tutti i nostri sforzi a livello locale rischiano di venire vanificati. Purtroppo, la storia del nostro paese da questo punto di vista non è confortante. Va costantemente garantito l'equilibrio tra la minaccia della pena e la sua effettiva irrogazione ed erogazione. Parallelamente vanno avviate e portate avanti con convinzione esperienze di mediazione penale e giustizia riparativa quantomeno in ambito minorile, facendo pressione sul Governo Nazionale affinché anche questo tema venga preso efficacemente in considerazione nell'ambito di una riforma più complessiva della Giustizia, che tenga conto anche di una riforma del sistema carcerario, nel senso indicato dall'art. 27, terzo comma della Costituzione.

16) LA VALUTAZIONE DELL' OPERATO DEL GOVERNO NAZIONALE

Riconosciamo al governo attuale e a quelli precedenti di aver fatto molti sforzi per intervenire in materia di sicurezza urbana. Non possiamo però sottrarci ad alcune valutazioni critiche e a segnalare questi temi di attenzione:

a) Se si vuole valorizzare il ruolo dei Sindaci devono essere garantite le necessarie risorse, mentre purtroppo le spese dei Comuni per la sicurezza urbana non sono state sottratte al contenimento forzoso derivante dal patto di stabilità. Inoltre, chiediamo al Governo di incrementare le risorse per la sicurezza rispetto agli organici delle forze dell'ordine, e di realizzare i necessari adeguamenti per il personale e la strumentazione degli uffici giudiziari.

b) Sul fronte delle scelte politiche auspichiamo che il Governo elabori un progetto in grado di comprendere anche misure sociali e di prevenzione, che

sappiano contemperare l'inasprimento delle misure repressive, le quali da sole rischiano di essere inefficaci.

c) il contenuto delle politiche di sicurezza va oltre le questioni del disordine urbano e di una sua gestione amministrativa. Le ordinanze amministrative debbono essere ricondotte alla loro importante funzione di contrasto nelle situazioni specifiche mentre vengono presentate come strumento risolutore di carattere generale che non appartiene a tale tipologia d'intervento. Sono uno strumento, un segmento di politiche che devono essere assai più mirate. Proponiamo quindi di misurare l'efficacia dell'uso delle ordinanze, ci si limita a contarle, ritenendo un successo se ne vengono emanate alcune centinaia, senza chiedersi quando e perché servono. Bisogna rifiutare pertanto un'idea mistica dell'ordinanza come strumento risolutore dei problemi urbani e riaffermiamo il nostro impegno a promuovere, nelle nostre città, politiche di sicurezza urbana mirate e capaci di affrontare i problemi, di cui l'ordinanza può essere uno strumento, un pezzo di una politica assai più complessa.

d) tutti gli interventi dei governi recenti - dai Patti per la sicurezza alle ultime normative sul volontariato - evidenziano con chiarezza un ridimensionamento del ruolo delle Regioni, della centralità delle città e degli enti locali; sottovalutazione del ruolo delle polizie locali e loro crescente subordinazione all'ambito del controllo del Prefetto, sovrapposizione di alcune norme governative con i poteri delle Regioni, nel controllo pieno che il governo centrale si riserva, anche attraverso le Prefetture, del ruolo dei Sindaci in materia di sicurezza.

e) Riteniamo che parte delle normative emanate di recente dal governo, nelle loro applicazioni concrete, rischino di rivelarsi deboli, a dispetto del loro presentarsi come politiche forti, e che rappresentino la manifestazione di incapacità dei governi nazionali di tenere sotto controllo i fenomeni criminali. Il FISU ribadisce la propria volontà di collaborazione e cooperazione con tutti i livelli di governo, per garantire la sicurezza dei cittadini e ristabilire la legittimità ed efficacia del sistema penale nel suo complesso, nel rispetto dei diritti, delle libertà e dei principi della nostra Costituzione.