

Maria Grazia Galantino (Sapienza Università di Roma),
Monia Giovannetti (Cittalia, Roma)

LA STAGIONE DELLE ORDINANZE SULLA SICUREZZA. IL PUNTO DI VISTA DEGLI ATTORI COINVOLTI*

1. Il *ciclo* delle politiche di sicurezza in Italia. – 2. Le ordinanze come risposta dei sindaci alla domanda di sicurezza dei cittadini. – 3. Gli effetti delle ordinanze nella valutazione degli attori coinvolti. – 3.1. Il punto di vista degli attori istituzionali. – 3.2. Il punto di vista delle organizzazioni della società civile. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Il *ciclo* delle politiche di sicurezza in Italia

Le politiche di sicurezza e prevenzione sono entrate nell'ultimo ventennio a far parte definitivamente delle politiche pubbliche. Se le politiche urbane promosse nel nostro paese avevano, sino a quel momento, come principali obiettivi la coesione sociale, la riduzione delle disuguaglianze, la riqualificazione urbana ed erano prevalentemente legate ad interventi su problemi di carattere economico e sociale, a partire dai primi anni novanta si verifica un processo di cambiamento che ha visto «il tema della sicurezza assumere un ruolo di inedita centralità nella tematizzazione delle sfide urbane» (M. Allulli, 2010, 30).

La questione della “sicurezza urbana” e delle relative politiche di sicurezza s’impone nell’ambito del dibattito sulla riforma federalista dello Stato¹ e 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 (M. Barbagli, 1999; E. Allasino, L. Bobbio, S. Neri, 2000).

Questo processo di posizionamento del *bene pubblico sicurezza* al livello del governo locale, è ricollegato a tre fattori essenziali e per molti versi interconnessi: da un lato, l’elezione diretta dei sindaci² e la riforma del Titolo V della Costituzione³ che portano alla rivendicazione da parte degli enti locali di un ruolo sempre più incisivo, in ossequio al principio di sussidiarietà e alla opportunità di allocare funzioni e poteri pubblici ai livelli istituzionali più prossimi al cittadino.

* Nell’ambito di un lavoro comune, Maria Grazia Galantino ha redatto i parr. 2 e 3.2 e Monia Giovannetti i parr. 1 e 3.1. Il par. 4 è stato scritto insieme.

¹ Legge 8 giugno 1990, n. 142, *Nuovo ordinamento degli enti locali*, abrogata dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Per una recente disamina: T. Greco (2009) e T. F. Giupponi (2010, 24).

² Legge 25 marzo 1993, n. 81, *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*.

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

Dall'altro, l'evoluzione articolata e complessa della domanda stessa di sicurezza che, dalla richiesta di tutela dai fenomeni criminali, si estende a tutta una serie di problematiche concernenti la vivibilità delle città, classificabili come cause di "disordine fisico" e cause di "disordine sociale". Insieme agli episodi di micro-criminalità, dunque, anche il degrado urbano, le inciviltà ambientali e sociali (arredi urbani danneggiati o sporchi, edifici abbandonati, comportamenti aggressivi, rumori e schiamazzi, ecc.), sono strettamente connessi con la percezione di insicurezza dei cittadini (F. Ferroni, 2006; L. Chiesi, 2004). Sentimenti di disagio e paure che non sempre si accompagnano ad un effettivo aumento del rischio, o ad un aumento delle probabilità di rimanere vittime di un reato, dal momento in cui non si registra, nelle ricerche sul tema, una corrispondenza lineare tra diffusione di sentimenti di insicurezza e andamento dei reati in una città (R. Cornelli, 2004a; 2004b; 2008; R. Selmini, 2003; 2004; M. G. Galantino, 2008).

Ma proprio lì, nelle città, avviene il processo di "traduzione locale" dei sentimenti d'insicurezza legati ai grandi fenomeni globali (G. Amendola, 2000; M. Augé, 2007; Z. Bauman, 2007; U. Beck, 2000; R. Castel, 1995, M. Pavarini, 2009) e, sempre di più, ai *policymakers* locali si impone un continuo sforzo di discernimento critico della domanda di sicurezza da interpretare nelle dimensioni sia sociale che individuale, essendo più spesso relativa ad aspettative e disagi come fattori critici del vivere nelle città, che non alla questione criminalità.

Il tema della sicurezza entra, dunque, nella definizione di qualità della vita urbana, divenendo oggetto di una vera e propria "competizione istituzionale" tra sindaci e autorità di pubblica sicurezza, che si sviluppa nel corso degli anni in cinque fasi distinte.

Tra il 1994 e il 1998 si avvia la *prima fase*, nella quale a un protagonismo sempre più crescente delle città e alle *rivendicazioni da parte dei sindaci* di un ruolo più diretto e incisivo nel governo della sicurezza delle città, corrisponde un atteggiamento statico da parte dei poteri centrali, i quali riaffermano la loro esclusività e il monopolio sul governo della sicurezza (C. Braccesi, 2005).

Alla fine degli anni Novanta, si apre una *fase di negoziazione e riforme* (1998-2001) tra i due livelli di governo della sicurezza, nell'ambito della quale vengono adottati *protocolli d'intesa* tra comuni e prefetture finalizzati alla sperimentazione di nuove modalità di relazione per la realizzazione di iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza delle città (R. Selmini, 2003; 2005)⁴. Così come, parallelamente alla diffusione in molte

⁴ Da una relazione del Servizio studi della Camera apprendiamo che gli strumenti pattizi con varia denominazione, attivati dal 1997 al 2006, risultavano essere circa 400. Cfr. http://www.camera.it/cartellecomuni/leg15/RapportoAttivitaCommissioni/testi/01/01_cap25sch03.htm#_ftn1.

città italiane dei cosiddetti *progetti per la sicurezza*, fa seguito ai protocolli una “seconda generazione” di intese, a cui viene attribuita la nuova denominazione di *contratti di sicurezza*, con specifico riferimento all’esperienza francese dei *Contrats Locaux de Sécurité* (CLS)⁵. In questa seconda fase il maggior interesse dello Stato centrale per la nuova accezione di sicurezza urbana e per le attività degli enti locali, si concretizza nell’approvazione, nel 1999, 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) tra quelli “di diritto”⁶. A un anno di distanza, per la prima volta si prevede 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»⁷.

Nonostante la diffusione degli strumenti di collaborazione e le riforme di cui s’è detto, i risultati prodotti rispetto alla loro potenzialità “propulsiva” sono stati purtroppo pochi e non hanno dato avvio ad una “nuova stagione” nazionale delle *politiche integrate di sicurezza* così come invece i governi locali si attendevano (C. Braccesi 2005, 29; M. Pavarini, 2006). Pertanto, dall’inizio del nuovo millennio al 2005, relativamente al quadro dei rapporti istituzionali si concretizza la *terza fase “dell’incontro mancato”* (2001-05) – come viene definita da Braccesi (2004, 266) – nella quale il modello di sicurezza nazionale rimane centralistico, incentrato sugli apparati di sicurezza nazionali e sul carattere deterrente delle norme di diritto penale (più simbolico che reale), legato alle “operazioni ad alto impatto” volte alla repressione di fenomeni di degrado dello spazio pubblico legati ai mercati illegali o al ripristino del pattugliamento a piedi di aree cittadine. Anche nella gestione degli accordi sottoscritti dagli apparati nazionali con le città, in cui, sino a quel momen-

⁵ I contratti di sicurezza 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.

⁶ 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, per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale. Cfr. 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*.

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

to, venivano delineate relazioni istituzionali paritarie tra centro e periferia, si risente del nuovo clima, e da questo momento “la sicurezza partecipata” viene concepita come la promozione di iniziative delle autorità di pubblica sicurezza, le quali possono avvalersi della collaborazione delle diverse istanze della società civile, tra le quali i comuni.

Nel triennio 2006-08, dopo il quinquennio nel quale non si è concretizzata una conciliazione tra le istanze delle autonomie locali con quelle perseguite dal governo centrale e, 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 auto-attribuiti, e in parte sono stati chiamati a svolgere dal governo centrale» (Censis, 2007, 627). Questo passaggio, segna una nuova stagione (fase dell’“emergenza sicurezza” 2006-08), che ha visto innanzitutto protagoniste le città metropolitane attraverso la stipula dei *Patti per la sicurezza*. Questa nuova fase si è aperta a seguito della manifestazione di Milano del marzo 2007 nella quale veniva richiesto un intervento del governo centrale da parte di alcuni sindaci di grandi città, e che ha portato l’allora ministro dell’Interno (Giuliano Amato) ad impegnarsi a firmare accordi con tutte le città metropolitane. I soggetti delegati a definire i singoli patti sono i sindaci e i prefetti 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 nazionali⁸.

Oltre ai Patti per la sicurezza (che dal 2006 ad oggi sono stati circa una settantina)⁹, in particolare il biennio 2007-08 è stato caratterizzato da una vera e propria *escalation* nell’utilizzo delle funzioni amministrative comunali. Infatti, le innovazioni introdotte con il decreto legge 23 marzo 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica (facente parte del cosiddetto “pacchetto sicurezza”, approvato in sede di Consiglio dei ministri il 21 maggio 2008), incidono, in modo significativo non solo su aspetti settoriali legati a situazioni specifiche, ma sul ruolo stesso dei sindaci, fornendo loro poteri più “ampi” su temi che riguardano l’*incolumità pubblica e la sicurezza urbana*: spaccio, prostituzione, accattonaggio, fenomeni di violenza, sfruttamento di minori e disabili, danneggiamento al patrimonio pubblico e privato, incuria, degrado, occupazioni abusive, pubblica viabilità, decoro urbano¹⁰.

⁸ 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.

⁹ Per l’elenco dei patti stipulati e i testi, si veda sul sito del ministero dell’Interno: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/0999_patti_per_la_sicurezza.html.

¹⁰ Legge 24 luglio 2008, n. 125, di conversione del D.L. 23 maggio 2008, n. 92, recante *Misure*

Viene pertanto conferito maggior rilievo alle funzioni relative all'ordine e alla sicurezza pubblica di spettanza del sindaco, attribuendo a quest'ultimo la possibilità di adottare provvedimenti, anche contingibili e urgenti, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano non solo l'incolumità pubblica, come già previsto dal testo previgente, ma anche la "sicurezza urbana" (F. Morelli, 2008; A. Pajno, 2010). 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, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale». Il decreto del ministero dell'Interno del 5 agosto 2008 ha, inoltre, identificato 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, 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.

Il nuovo potere di ordinanza dei sindaci si inserisce nell'alveo della più recente fase (2009-10), che possiamo denominare di *ricentralizzazione della sicurezza urbana* (M. Giovannetti, M. Rotondo, M. Savini, 2012) nella quale si rilancia l'approccio tendente alla "centralizzazione" delle questioni afferenti alle politiche di sicurezza. Priorità e ambiti sono infatti decisi dal centro e i sindaci agiscono come "ufficiali di governo", non come eletti e rappresentanti della comunità. Ma soprattutto, manca un progetto che agisca sul terreno

urgenti in materia di sicurezza pubblica. Cfr., inoltre, il D.M. del 5 agosto 2008, rubricato come Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizioni e ambiti di applicazione e pubblicato nella G.U. 9 agosto 2008, n. 186.

delle riforme e della prevenzione sociale. In sintesi, negli interventi intrapresi dal governo, si evidenzia:

- a) un ridimensionamento della centralità delle città, degli enti locali;
- b) la sottovalutazione del ruolo delle polizie locali e la loro crescente subordinazione all'ambito di controllo del prefetto;
- c) la sovrapposizione di alcune norme governative con i poteri delle Regioni;
- d) il tentativo di istituire un controllo pieno del governo centrale del ruolo dei sindaci in materia di sicurezza¹¹.

Con la sentenza 7 aprile 2011, n. 115, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità parziale dell'art. 54 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, comma 4°, nella parte in cui prevede che il sindaco, quale ufficiale di governo, possa emanare dei provvedimenti in maniera non contingibile ed urgente; cioè senza che il detto decreto non sia limitato nel tempo, nello spazio e nella fattispecie disciplinante e con l'entrata in vigore immediata, poiché le norme nazionali non sono sufficienti a fronteggiare i problemi relativi. In altre parole, le ordinanze sindacali sulla sicurezza urbana non possono più avere una caratteristica di provvedimento regolare, in quanto contrasterebbero con l'uguaglianza di tutti i cittadini, l'imparzialità dei pubblici esercizi e le prestazioni varie che devono essere stabilite solo dalle leggi.

2. Le ordinanze come risposta dei sindaci alla domanda di sicurezza dei cittadini

La sentenza del 2011, n. 115 della Corte Costituzionale ha chiuso una stagione caratterizzata da una produzione di provvedimenti sindacali in tema di sicurezza piuttosto eterogenea per contenuti e per diffusione sul territorio nazionale (Cittalia, 2009; M. Giovannetti, 2012; R. Selmini 2012), durata circa due anni. In questo periodo, mentre non sono mancati interessanti contributi al dibattito sugli aspetti giuridico-costituzionali di tale strumento (A. Lorenzetti, S. Rossi, 2009; A. Morrone, 2009; AA.VV., 2010), meno attenzione è stata rivolta a valutarne gli effetti sulla sicurezza urbana.

In questa direzione si è mossa l'indagine pilota promossa dalla Scuola Superiore di Pubblica Locale e da ANCI-Cittalia, con l'obiettivo di esplorare, attraverso strumenti quantitativi e qualitativi, le ricadute delle ordinanze in cinque province: Milano, Padova, Firenze, Bari e Reggio Calabria (A. Galdi,

¹¹ Come evidenziato nell'intervento del sindaco di Piacenza, Roberto Reggi, rappresentante ANCI Emilia-Romagna, al Convegno "Politiche della sicurezza ed autonomie locali", tenutosi il 27 novembre 2009, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna, sede di Ravenna.

F. Pizzetti, 2012). Nell'ambito di tale lavoro, particolare attenzione è stata rivolta ai cinque comuni capoluogo, dove sono state realizzate interviste ai sindaci (o vicesindaci), ai prefetti e ai comandanti (o vicecomandanti) della polizia municipale (per un totale di 15). Contestualmente, sono stati intervistati, 46 testimoni privilegiati tra i rappresentanti di organizzazioni della società civile, individuati attraverso le interviste agli interlocutori istituzionali, l'analisi del dibattito nella stampa locale e l'esame dei ricorsi avversi all'adozione dei provvedimenti. Inoltre, sono state raccolte e analizzate un centinaio di ordinanze sindacali emesse nei comuni oggetto d'indagine.

A partire dal materiale empirico raccolto nell'ambito di tale lavoro, in questa sede proponiamo un'analisi delle motivazioni che hanno spinto i sindaci ad adottare le ordinanze e degli effetti delle stesse dal punto di vista dei principali attori coinvolti, in quanto rappresentanti delle istituzioni o di organizzazioni della società civile¹².

Un primo elemento di riflessione che proviene dalle interviste riguarda la consapevolezza diffusa che la sicurezza rappresenti una posta in gioco strategica per il governo locale e per il sindaco, in particolare, in quanto decisore politico più prossimo al cittadino. I sindaci delle cinque città concordano tutti su tale aspetto perché, come osserva il sindaco di Bari, Michele Emiliano «la gente vuole un sindaco che in materia di sicurezza prenda posizione, si muova, intervenga e li protegga» e, d'altra parte, a parere del sindaco di Firenze, Matteo Renzi «risponde al principio di sussidiarietà far sì che le risposte arrivino da chi è più vicino al problema».

La rilevanza del ruolo del sindaco in tema di vivibilità e sicurezza urbana agli occhi dei cittadini sembra per certi versi prescindere dalle competenze reali che l'ordinamento italiano conferisce a questa figura istituzionale. Anzi, essa risulterebbe ancora più accentuata se paragonata a quella di altri soggetti che in tema di sicurezza pubblica hanno invece competenze e poteri specifici:

Nessuno conosce, ad esempio, i nomi dei questori, oppure dei dirigenti dei Comuni. I dirigenti hanno un ruolo importantissimo, ma non li conosce nessuno, lavorano al riparo dell'anonimato (...). Oggi la domanda di sicurezza arriva al sindaco, non c'è nessuno che scrive al questore pensando che il questore abbia il dovere di rispondere¹³.

¹² Le autrici ringraziano la Scuola Superiore della Pubblica amministrazione locale, l'ANCI e Cittalia per avere dato la loro disponibilità all'uso dei dati per l'elaborazione del presente contributo. Ringraziano altresì il gruppo di ricercatori di Cittalia che ha realizzato la rilevazione sul campo.

¹³ Intervista al sindaco di Bari Michele Emiliano.

[Il cittadino] mica sa chi è il prefetto di Milano, mica sa chi è il questore, sa chi è il sindaco e lo conosce bene perché lo ha votato¹⁴.

In questo contesto, le ordinanze sindacali rappresentano per i sindaci uno strumento per dare un “segnale” dell’attenzione dell’amministrazione e, nello stesso tempo, per fornire una risposta “concreta” e “immediata”¹⁵ alle richieste dei cittadini.

Ma in che modo le amministrazioni locali raccolgono tali istanze? Quali modalità usano per conoscere quali sono gli spazi urbani dove si sperimenta maggiore insicurezza? O quali sono i fenomeni più temuti? E quali, tra questi, sono tanto urgenti da rendere necessario il ricorso alle ordinanze sindacali?

L’indagine realizzata suggerisce che l’uso sistematico di strumenti analitici per monitorare la sicurezza nelle città, sia dal punto di vista della situazione oggettiva sia dal punto di vista delle percezioni dei cittadini, sia piuttosto sporadico.

In un solo caso, quello di Milano, gli attori intervistati hanno dato ampia evidenza al ruolo di un sistema integrato di *risk management* (attivo da luglio 2009) che fornisce una mappa georeferenziata delle criticità presenti in città, aggiornata in tempo reale sulla base delle segnalazioni degli agenti di polizia locale. In tal modo si ottiene una istantanea delle aree caratterizzate da fenomeni di degrado che, a giudizio del software e degli operatori di polizia locale, sono suscettibili di causare o facilitare comportamenti incivili o illegali¹⁶. Per la polizia locale si tratta di uno strumento operativo utile a selezionare con precisione le aree della città da sottoporre a controllo, consentendo, come appunto afferma il comandante della Polizia municipale, Mastrangelo, «di andare mirati sul target, quindi riuscire ad essere balistici nella nostra attività operativa». Nello stesso tempo, il sistema consente di attivare, in rete con altri uffici comunali e territoriali, interventi per contrastare il degrado urbano.

Nelle altre città, gli intervistati non hanno fornito indicazioni in merito alla presenza o all’uso di strumenti specifici per la raccolta delle informazioni sulla sicurezza. Peraltro, ciò non significa che non esistano sondaggi volti a rilevare le percezioni dei cittadini o studi di caso che esaminano la diffusione di fenomeni di degrado urbano. Né vuol dire che gli stessi sindaci e fun-

¹⁴ Intervista all’ex vicesindaco di Milano Riccardo De Corato.

¹⁵ Il primo aggettivo è stato usato dal sindaco di Padova Flavio Zanonato; il secondo dal sindaco di Firenze Matteo Renzi.

¹⁶ Il sistema permette di attribuire a ciascun fenomeno un grado di rischio su una scala in tre categorie (colore rosso = criticità alta, giallo = criticità media e verde = criticità bassa). I fenomeni mappati sono poi ulteriormente classificati attraverso simboli che specificano il tipo di criticità rilevata.

zionari intervistati non li abbiano usati e, in taluni casi, commissionati¹⁷. Tuttavia, essi non sembrano rappresentare la modalità prioritaria o abituale con la quale gli attori strategici si informano sulla situazione della sicurezza locale.

Piuttosto che a un lavoro sistematico di analisi, nel corso delle interviste gli attori istituzionali si appellano a un'asserita conoscenza diretta del territorio e dei suoi problemi. Tale capacità di lettura e analisi è attribuita in parte alle doti di ascolto e di relazione del primo cittadino, ma soprattutto al quotidiano monitoraggio del territorio e alla raccolta delle istanze dei cittadini da parte degli operatori di polizia locale.

A Firenze, ad esempio, i provvedimenti del sindaco nascono da un'istruttoria che coinvolge vari settori dell'amministrazione ed è curata in particolare dal Nucleo sicurezza urbana della Polizia municipale, il quale:

si occupa sia di segnalare tutto quello che eventualmente possa essere risolto con un provvedimento sindacale, sia di intervenire con prevenzione, o anche con repressione, su fenomeni che in senso lato rientrano in questo concetto di sicurezza urbana¹⁸.

Anche a Padova, il vicecomandante della Polizia municipale, Maria Luisa Ferretti, sottolinea:

Il nostro modello organizzativo come polizia municipale è improntato alla prossimità, quindi abbiamo tutti gli operatori che sono sul territorio e svolgono, oltre all'attività istituzionale, anche quella della raccolta delle segnalazioni, delle percezioni. Siamo molto a contatto con l'utenza come punto di ascolto, ciò accade anche nel momento in cui viene fatto un controllo da un punto di vista edilizio, amministrativo, di circolazione stradale, quindi nel nostro ambito di competenza, si raccolgono anche tutta una serie di informazioni. Non sono incontri formalizzati, nel senso che sono incontri spontanei che avvengono su strada. Poi abbiamo anche dei punti fissi, ad esempio, attraverso i nonni vigili che sono dei cittadini anziani che sono all'interno dell'organizzazione del comando come volontari, e anche loro rappresentano dei punti di ascolto. Quindi, attraverso più canali noi siamo in grado di percepire quelle che sono le segnalazioni o comunque i disagi dei cittadini che possono essere

¹⁷ Dati che riguardano le città oggetto della nostra indagine sono riportati, ad esempio, nella ricerca di Cittalia (2009). Per Bari, *cfr.* anche UNICRI (2008). Nel sito istituzionale del Comune di Reggio Calabria si fa riferimento a «uno studio di pregnanti problemi sociali che si manifestano sul territorio comunale e che maggiormente necessitano di una incisiva disciplina», sulla base del quale sarebbero state emanate le ordinanze (*cfr.* <http://www.comune.reggio-calabria.it/on-line/Home/AreeTematiche/SicurezzaPubblica.html>; ultima consultazione: 3 giugno 2011). In sede di intervista non è stato possibile raccogliere informazioni più specifiche in merito.

¹⁸ Intervista al vicecomandante della Polizia municipale di Firenze Antonella Manzione.

ancorate a situazioni oggettivamente di insicurezza o anche solo soggettivamente percepite.

Oltre alle segnalazioni dei singoli cittadini, rivolte direttamente agli amministratori o agli operatori di polizia, un ruolo propulsore per l'adozione di ordinanze sindacali è svolto anche da cittadini organizzati in comitati o "gruppi di pressione". Le questioni che portano gruppi di cittadini a mobilitarsi sono soprattutto quelle legate al degrado sociale e all'uso dello spazio pubblico, con particolare riferimento al consumo delle bevande alcoliche fuori dagli esercizi commerciali.

Ad ottenere una risposta attraverso le ordinanze, in questo caso, è il pubblico "attivo", cioè quegli individui informati, impegnati ed organizzati in gruppi di interesse che provano ad esercitare pressione sulle politiche locali, portando l'attenzione dei politici e dei media su specifici oggetti o fenomeni o aree della città. Mentre è possibile argomentare che tali gruppi esprimano soltanto alcune delle istanze presenti e solitamente quelle dei cittadini più capaci di organizzarsi e di comunicare, non va trascurato che il loro ruolo è fondamentale per rendere alcuni problemi visibili e comprensibili per i decisori e, talvolta, immediatamente trasferibili in proposte politiche. Non solo. La presenza stessa di una mobilitazione di cittadini su specifiche *issues* dà un'idea dell'intensità delle opinioni verso le stesse, consente di sapere cioè se i cittadini hanno abbastanza a cuore un problema da organizzarsi per promuovere le proprie istanze. Non stupisce, pertanto, che per i soggetti istituzionali, politici *in primis*, tale segmento del pubblico, quello più "rumoroso", che prende l'iniziativa per far sentire la propria voce, possa diventare il soggetto al quale dare risposta in modo prioritario¹⁹.

Un'ulteriore fonte per conoscere il clima di opinione, selezionare le priorità e formulare le risposte di *policy* è rappresentata dai mezzi di comunicazione e, in particolare, dalle notizie sulla sicurezza riportate dai media locali.

Come ampiamente riconosciuto da numerosi studi a livello italiano (A. Naldi, 2004) e internazionale (S. Livingstone, J. Allen, R. Reiner, 2001; R. Reiner, 2007), i media rappresentano degli attori centrali nel costruire la percezione dei cittadini in tema di sicurezza. Nel caso italiano, essi hanno ampiamente contribuito alla creazione dell'allarme sicurezza (F. Battistelli,

¹⁹ Non a caso, infatti, la maggior parte delle ordinanze emesse dai Comuni italiani hanno riguardato questioni che più di altre sono state oggetto di mobilitazione da parte di comitati di cittadini: nella prima fase, la prostituzione, successivamente, il consumo di bevande alcoliche (Cittalia, 2009; 2012). Per un'interessante analisi del caso americano in merito ai diversi tipi di pubblico e alla loro influenza sulle politiche *cfr.* J. Manza, F. L. Cook, B. J. Page (2002).

2008) e del nesso immigrazione-criminalità (A. Dal Lago, 1999; M. Maneri, 2001). Negli ultimi anni, l'aumento dello spazio dedicato alla cronaca nera nei quotidiani e nell'informazione radiotelevisiva²⁰ ha alterato la nostra percezione della criminalità enfatizzando le dimensioni della minaccia. Inoltre, la drammatizzazione e la spettacolarizzazione di specifici episodi (soprattutto crimini violenti contro le persone, come omicidi particolarmente efferati e/o a scopo sessuale) e del dolore delle vittime (soprattutto quando rappresentate da soggetti deboli, come donne e bambini), hanno indubbiamente ingenerato una reazione emotiva nei lettori e negli spettatori, alimentando ulteriormente il clima di paura.

È proprio per la loro capacità di amplificare (ma teoricamente anche di attenuare) i rischi e le minacce per la sicurezza dei cittadini (N. Pidgeon, R. E. Kasperson, P. Slovic, 2003), che i politici prestano particolare attenzione a quanto è riportato nei media e alle voci che vi trovano spazio. Nel caso di Bari e di Padova, infatti, i giornali locali sono una delle fonti alle quali sindaci e comandanti della polizia locale fanno esplicitamente riferimento per individuare i temi e i problemi più scottanti per la cittadinanza. In questo modo, i media non soltanto contribuiscono a creare le opinioni in materia di sicurezza, ma diventano agli occhi dei *policymakers* lo specchio dell'opinione pubblica (S. Herbst, 1998). Veicolando determinate rappresentazioni delle percezioni dei cittadini e degli altri *stakeholders* locali, sostenendo che il pubblico ha un particolare punto di vista su un problema e sulle scelte politiche adottate per affrontarlo, i media sono in grado di influire sull'effettivo comportamento dei decisori politici. Non sorprende, quindi, che spesso sia l'opinione di quei settori del pubblico che si mobilitano o protestano, che attraggono l'attenzione dei mezzi di comunicazione assicurando copertura mediatica alle *issues* delle quali si fanno promotori, a influenzare maggiormente le decisioni politiche in tema di sicurezza.

In diverse interviste, tuttavia, è ravvisabile l'esigenza da parte degli attori istituzionali di dotarsi di strumenti "scientifici" per conoscere la situazione della sicurezza nella propria città e per evitare che gli interventi e i provvedimenti si basino esclusivamente sulle impressioni dei politici o degli operatori del settore o sull'emotività suscitata dai mezzi di comunicazione. A Bari, il sindaco Emiliano propone la realizzazione di un sistema di *crime mapping* integrato tra le forze di polizia:

²⁰ Come confermano i dati del Centro di ascolto dell'informazione radiotelevisiva relativi al periodo 2003-07 (cfr. <http://www.centrodi ascolto.it/content/analisi-del-centro-dascolto-sulle-notizie-di-cronaca-nera-nei-telegiornali>; ultima consultazione: marzo 2009) e, per gli anni più recenti, quelli dell'Osservatorio europeo sulla sicurezza costituito da Fondazione Unipolis, Demos & Pi e Osservatorio di Pavia.

I poteri di ordinanza potrebbero essere esercitati molto meglio se noi avessimo il *crime mapping*, fondamentale per sapere dove accadono i reati e con quale tipologia. Altrimenti, il *crime mapping* lo facciamo in base alle sensazioni, oppure sono i giornalisti a stabilire quando dobbiamo adottare le ordinanze. Perché è dai giornalisti che veniamo a sapere delle rapine, e non sappiamo nemmeno se riportano i dati correttamente.

Sul versante delle percezioni di sicurezza, invece, è il prefetto di Reggio Calabria, Luigi Varratta, ad affermare che «sarebbe utile sondare l'umore dei cittadini per capire che tipo di esigenze hanno. Perché poi magari si agisce su segnalazione».

La domanda dei cittadini, pertanto, sembra rappresentare il principale motore dell'azione del governo locale in tema di sicurezza ma per conoscere i problemi e i temi intorno ai quali essa è articolata, per valutare le priorità e decidere le misure da adottare la politica locale fa tutt'oggi ricorso a strumenti non sistematici come i colloqui diretti con i cittadini e gli *stakeholders* oppure si avvale delle segnalazioni della polizia municipale o dei mezzi di comunicazione locale.

3. Gli effetti delle ordinanze nella valutazione degli attori coinvolti

3.1. Il punto di vista degli attori istituzionali

Oltre alla necessità di fornire una risposta “immediata e snella” alle diverse domande di *disagio sociale* dei cittadini e per dare un “segnale” concreto all'insicurezza-paura percepita, le ragioni che hanno portato i primi cittadini delle città indagate all'adozione delle ordinanze sono riconducibili ad altri due ordini di questioni, che vanno dall'esigenza di intervenire, in assenza di strutture politiche nazionali, su complessi *fenomeni di ordine sociale presenti nelle città* (prostituzione, accattonaggio, consumo di sostanze stupefacenti, o relativamente alla “presenza dell'immigrazione straniera”), alla necessità di integrare, “rafforzare” e rendere più efficace un provvedimento (divieto) già esistente.

L'opinione espressa dagli attori istituzionali in merito all'ordinanza in qualità di strumento volto ad intervenire sulla sicurezza urbana è complessivamente positivo. Anche se con sfumature diverse, per la maggior parte degli intervistati, l'ordinanza, benché considerata soprattutto inizialmente un mezzo per dare una “risposta emotiva”, con il tempo è divenuta uno strumento di “governo ordinario”. Se per tutti gli interpellati esse svolgono una funzione rassicurante nei confronti dei cittadini, nelle parole di alcuni interlocutori istituzionali intervistati vi è un implicito riconoscimento dell'uso più

“simbolico” che fattivo dell’ordinanza quando viene utilizzata per intervenire su fenomeni sociali complessi. Altri ritengono che questi provvedimenti assolvano un’attività “preventiva”, mentre altri ancora riconoscono un’utilità “concreta” dello strumento se utilizzato per intervenire su situazioni specifiche e determinate.

Tra coloro che riconoscono un ruolo per lo più “simbolico” al provvedimento, vi è chi le ritiene utili non tanto per intervenire concretamente sui fenomeni ma per porre in evidenza “un problema reale” che ricade sui territori sul quale dovrebbe intervenire lo Stato, normando in materia o adottando provvedimenti specifici. Su questioni quali prostituzione, accattonaggio, immigrazione ecc., l’ordinanza ha rappresentato per alcuni l’“unico” strumento di intervento a disposizione degli amministratori, ritenuto comunque significativo per intervenire sul disagio cittadino, l’insicurezza e il degrado urbano causati dai fenomeni suddetti. Permane comunque l’idea che essa abbia svolto, rispetto ad alcune tematiche, un ruolo di “supplenza” rispetto a carenze normative nazionali e politiche sociali strutturate e adeguate.

L’ordinanza è uno strumento che non risolve i fenomeni di prostituzione, accattonaggio, ecc. rispetto ai quali è necessario un intervento legislativo nazionale. I fenomeni si spostano non si eliminano, però con l’ordinanza abbiamo avuto la possibilità di intervenire, prima non era possibile. È l’unico strumento che abbiamo. (...) A me interessa dare una risposta immediata al cittadino che mi dice “... nella mia via non posso più dormire, di notte ci sono risse, urinano sulla mia macchina, me la spaccano”. Con le ordinanze riusciamo²¹.

Ma oltre a fungere da “richiamo” per i livelli istituzionali superiori, l’ordinanza grazie alla sua “visibilità”, rappresenta un efficace sistema per alzare il livello di attenzione su un determinato problema, ovvero per inviare un “messaggio” rivolto a tutti gli attori in campo, nelle loro diverse responsabilità, sulla necessità di intervenire e reprimere alcune condotte. Può svolgere anche una funzione deterrente e “preventiva”, ovvero può “intervenire specificatamente sui fenomeni prima che esplodano” ed incidere effettivamente sui comportamenti e sulla condizione generale della sicurezza urbana.

Se andiamo a vedere le diverse tipologie di ordinanze emesse sul territorio, possiamo verificare come queste ordinanze non fanno altro che richiamare l’attenzione – e sotto questo profilo sono importanti – della cittadinanza, dell’opinione pubblica, delle forze di polizia locale e non, sulla necessità di prestare particolare attenzione alla

²¹ Intervista all’ex vicesindaco di Milano Riccardo De Corato.

prevenzione e alla repressione di alcune forme di malcostume, perché soprattutto di malcostume si parla²².

Lo ritengo uno strumento utile e fondamentale per intervenire specificatamente sui fenomeni prima che esplodano. (...) Tutto questo si è risolto necessariamente in un miglioramento delle condizioni della sicurezza urbana, poiché proprio attraverso queste ordinanze, questi interventi, si è riusciti a frenare alcuni comportamenti che se non fossero stati gestiti in questo modo rischiavano di fare seri danni più di quanto non ne stessero già facendo²³.

Probabilmente su alcune tematiche anche interessate dalle ordinanze esistono delle norme un po' più complesse da applicare, che si possono comunque applicare senza il ricorso all'ordinanza, ma senza la visibilità che l'ordinanza determina. "Visibilità" lo uso in termini positivi, nel senso che fa prevenzione. Se c'è l'ordinanza e la pubblicità determini un effetto deterrente, fai prevenzione generale e attiri l'attenzione su quella tematica²⁴.

Il provvedimento, per altri rappresenta, se utilizzato concretamente, uno strumento utile e celere per rispondere "in maniera mirata" alle istanze presentate dai propri cittadini e di ausilio nel miglioramento della percezione di sicurezza e qualità della vita urbana. Per essere efficace è però necessario farne un uso non propagandistico bensì "funzionale ad un obiettivo per il quale si ritiene di dover intervenire in maniera snella e rapida".

È uno strumento utile nella misura in cui se ne fa un uso funzionale a un obiettivo per il quale si ritiene di dover intervenire in maniera snella e rapida. È *il contenuto, non il contenitore, che ci dà la misura della sua utilità*. Io sono soddisfatto dei risultati che abbiamo ottenuto e continuo a farne una priorità della mia attività politica²⁵.

Nell'alveo di coloro che ritengono l'ordinanza uno strumento concreto si inserisce chi sostiene che l'ordinanza sia uno strumento efficace se utilizzato per intervenire squisitamente su fenomeni *extra ordinem*, contingibili e urgenti, che ledono la sicurezza urbana. A supporto di questa impostazione vengono richiamate le caratteristiche e gli obiettivi specifici contenuti nell'art. 54 (novellato dalla legge del 2008, n. 125) e messi a confronto con lo strumento regolamentare atto a contemplare, disciplinare e gestire situazioni di carattere ordinario²⁶. Su questo aspetto emergono sostanzialmente due

²² Intervista all'ex prefetto di Bari Carlo Schilardi.

²³ Intervista all'ex prefetto di Firenze Andrea De Martino.

²⁴ Intervista al comandante della Polizia municipale di Reggio Calabria Alfredo Priòlo.

²⁵ Intervista al sindaco di Firenze Matteo Renzi.

²⁶ A questo proposito si rinvia agli approfondimenti di alcuni aspetti relativi alla compatibilità

orientamenti prevalenti, ovvero quello di chi, per fare “sicurezza” nelle città, ritiene necessario attivare “in via prevalente” il potere regolamentare, rientrando nell’autonomia normativa riconosciuta dall’art. 3 comma 4° del TUEL, e quello di chi pensa invece sia opportuno sfruttare le potenzialità, in termini di celerità e snellezza, del potere di ordinanza del sindaco. Di questo avviso, alcuni comandanti della polizia municipale e sindaci, i quali sostengono che rispetto ai regolamenti comunali l’ordinanza abbia la “capacità di accendere un riflettore su un’area particolare” e pertanto di svolgere un “ruolo rafforzativo” rispetto a norme eventualmente già esistenti o di intervenire con prescrizioni specifiche ove il regolamento di Polizia locale, per una mancata attualizzazione, non preveda determinati comportamenti o fenomeni.

Ci sono dei contesti specifici che, a livello generale, potrebbero rientrare nel regolamento. Ma se il sindaco vuole fare un’ordinanza rafforzativa per far capire che c’è necessità d’intervenire in un singolo contesto, perché se c’è un regolamento non dovrebbe farlo? (...) Le ordinanze del sindaco Renzi o di altri sindaci, sono ordinanze rafforzative di quello che già è scritto nel regolamento di Polizia Urbana. Se non c’è contrasto con la legge nazionale ci dovrebbe essere rispetto a un regolamento? Direi di no. Laddove basti il regolamento, nessuno vuole fare demagogia della sicurezza, noi applichiamo il regolamento, o meglio, lo continuiamo ad applicare²⁷.

Ma la maggior parte degli intervistati ritiene che l’ordinanza discenda da un potere il cui esercizio rappresenta una sorta di *ultima ratio* che trova legittimità e fondamento solo se l’attivazione e l’utilizzo di meccanismi operativi ordinari, quali ad esempio i regolamenti di polizia urbana, non appaiono oggettivamente «idonei a far fronte alla situazione di illegalità che si intende contrastare»²⁸. Secondo questo orientamento, in assenza di una fonte regolamentare specifica, le ordinanze debbono comunque essere utilizzate limitandole nel tempo e collegate ad “esigenze contingenti, emergenti, alle quali non si può provvedere in modo diverso, se non con quel tipo di strumento”, ma “a regime” i fenomeni dovrebbero essere regolati attraverso strumenti regolamentari.

La scelta dello strumento dell’ordinanza è data dal fatto che si tratta di uno strumento più snello rispetto ad altre procedure. Se invece la stessa fattispecie è prevista dal regolamento di polizia urbana o da altri regolamenti comunali o da altra normativa

della sanzione penale (art. 650 c.p.) nel caso di violazione delle ordinanze: M. Grotto (2010); C. Ruga Riva (2008).

²⁷ Intervista al comandante della Polizia municipale di Firenze Antonella Manzione.

²⁸ A tal proposito, anche in alcune recenti sentenze del giudice amministrativo, viene sostenuto che la «legittimità dell’ordinanza emessa dal sindaco è verificata anche alla luce della praticabilità di strumenti di intervento alternativi e meno “traumatici”, nella prospettiva del “normale” funzionamento dei circuiti istituzionali». Cfr. A. Simonati (2010).

è chiaro che privilegiamo quello. Lo strumento dell'ordinanza lo utilizziamo proprio come strumento di carattere eccezionale, lì dove non ci sono altri strumenti validi da utilizzare²⁹.

Se si pensa con l'ordinanza di governare a regime i problemi, a mio modo di vedere si sbaglia. L'ordinanza ha un senso e ha valore giuridico se ripete quei requisiti che l'ordinamento prescrive che abbia. Ma se il sindaco con un'ordinanza pensa di fare il legislatore del proprio territorio, si finisce in un equivoco pericoloso. Le ordinanze hanno una durata limitata nel tempo e non possono che essere collegate ad esigenze contingenti, emergenti, alle quali non si può provvedere in modo diverso, se non con quel tipo di strumento³⁰.

In ultima analisi, nonostante gli interlocutori istituzionali coinvolti nell'indagine abbiano riconosciuto di averle emanate per intervenire su vari fenomeni e aspetti della vita sociale comunitaria, l'opinione di alcuni sull'utilizzo "ordinario" dello strumento è sostanzialmente critica. Ma in particolare come possiamo infine evincere dalle parole di alcuni intervistati, c'è chi ritiene che le ordinanze debbano necessariamente avere un carattere repressivo³¹, e coloro che pensano (la maggior parte degli amministratori e prefetti) non si possa prescindere da un approccio integrato e che il ruolo ricoperto dall'ordinanza in qualità di strumento di intervento sulla sicurezza urbana, possa essere utile ed efficace nella misura in cui venga affiancato anche da altro, ad esempio azioni di prevenzione, integrazione, educazione alla legalità e alla convivenza civile.

Rispetto allo stato della "sicurezza" nella città, sicuramente vi è stato un effetto di miglioramento della situazione, anche se le ordinanze non sono state risolutive. La sicurezza va garantita con una serie coordinata di interventi, innanzitutto con la prevenzione, l'integrazione e l'educazione alla legalità. Poi certo è necessaria anche la repressione dei comportamenti scorretti³².

Le ordinanze sono utili per contenere il problema, non certo per risolverlo. Riguardano problemi con i quali ci si misura dalla notte dei tempi: la maleducazione, l'inciviltà. I messaggi vanno accompagnati anche da una pubblicità adeguata e da interventi. Se manca un cestino per strada, la persona educata la carta la porta via, chi è maleducato la butta per strada. Se vado in una città sporca non mi faccio problemi,

²⁹ Intervista al vicecomandante della Polizia municipale di Padova Maria Luisa Ferretti.

³⁰ Intervista all'ex prefetto di Firenze Andrea De Martino.

³¹ «Le ordinanze devono avere un carattere repressivo, i servizi sociali fanno la loro parte al di fuori delle ordinanze. Gli interventi sociali hanno un'altra strada: io non sono assessore ai servizi sociali, se fossi quello penserei anche a quello, io sono assessore alla sicurezza e mi devo occupare del lato sicurezza» (intervista all'ex vicesindaco di Milano Riccardo De Corato).

³² Intervista al sindaco di Padova Flavio Zanonato.

se vado in una città e vedo pulito dappertutto, non sporco. Purtroppo il luogo pubblico viene talvolta considerato come un luogo che non interessa. Queste cose vanno spiegate, occorre l'educazione, non solo per combattere la criminalità, ma anche per combattere queste piccole cose³³.

Molte ordinanze sono più enunciative di divieti già esistenti, previsti dalla legge, hanno quindi più una funzione di deterrente ma da sole è difficile che risolvano il problema. Quando siamo in presenza di un fenomeno, che coinvolge migliaia di giovani, come lo *spritz* a Padova, intervenire per sanzionare può voler dire scatenare una guerra civile e non ne vale la pena, quindi anche l'intervento delle forze di polizia deve essere calibrato. Sono ordinanze che hanno un loro valore ed indubbiamente hanno, in questo caso, una funzione pedagogica. Abbiamo la necessità di contemperare varie esigenze, quelle dei giovani di riunirsi, degli anziani di riposarsi, degli operatori commerciali di esercitare in tranquillità il loro lavoro, sono situazioni che richiedono necessariamente il concorso di più attori: il prefetto, gli esercenti, le forze dell'ordine, la società tutta insieme³⁴.

3.2. Il punto di vista delle organizzazioni della società civile

Il parere degli attori istituzionali intervistati è sostanzialmente unanime non solo nel ritenere le ordinanze strumenti utili a fornire una risposta rapida alla domanda di sicurezza dei cittadini, ma anche nel segnalare la soddisfazione di questi ultimi verso l'adozione di tali provvedimenti e verso i risultati da essi prodotti. Anzi, secondo alcuni, i risultati ottenuti avrebbero spesso attivato la richiesta di reiterare le ordinanze emesse o di emanarne di nuove su altri temi o in altre aree urbane.

Invece, le nostre interviste ai rappresentanti di alcune delle organizzazioni della società civile fanno emergere un quadro molto più sfumato e, tendenzialmente, critico.

Una prima categoria di cittadini critici è quella dei commercianti e dei titolari di esercizi pubblici che hanno accettato malvolentieri le restrizioni imposte dalle ordinanze sindacali in tema di orario di apertura/chiusura, vendita o circolazione del traffico automobilistico. Dal punto di vista delle associazioni di categoria da noi sentite, tali provvedimenti avrebbero ridotto esclusivamente gli introiti degli esercizi pubblici ma non i fenomeni molesti che intendevano contrastare, che sarebbero stati dislocati altrove. Un atteggiamento che percepisce l'interesse collettivo alla sicurezza dei residenti come confliggente con l'interesse individuale dei commercianti è stato rile-

³³ Intervista all'ex prefetto di Bari Carlo Schilardi.

³⁴ Intervista al prefetto di Padova Ennio Sodano.

vato non solo nelle città oggetto della nostra indagine, ma anche in altri contesti locali (E. Lombardo, 2008; Archivio Disarmo, 2010). La sicurezza della comunità urbana, come ogni bene collettivo e pubblico, sembrerebbe quindi esposta alla famosa “sindrome NIMBY”: gli interventi per la sicurezza sono benvenuti e spesso reclamati a gran voce, ma soltanto fino a che non incidono negativamente sugli interessi particolari di singoli o gruppi. Nell’opinione degli attori istituzionali intervistati, tuttavia, le proteste di portatori di interessi particolari, come i commercianti, si sono «perse nel consenso generale» e hanno dovuto retrocedere rispetto all’esigenza di «tutelare l’interesse generale».

Un altro gruppo di cittadini critici è rappresentato dagli operatori sociali e dai rappresentanti di alcuni comitati di cittadini. Essi formulano il proprio giudizio non in nome di interessi specifici, ma riferendosi ai valori di solidarietà, integrazione e coesione sociale che figurano tra i fini delle ordinanze sindacali. Tali giudizi si articolano intorno a tre questioni che rappresentano anche gli effetti attesi delle ordinanze stesse: il miglioramento della percezione di sicurezza dei cittadini, la riduzione dei fenomeni causa di insicurezza, il cambiamento dei comportamenti dei destinatari.

Rispetto alla percezione di sicurezza, a Milano, il responsabile della Caritas ambrosiana fa notare che i provvedimenti sindacali, pur salutati con favore dai cittadini, non hanno contribuito a ridurre il senso di insicurezza diffuso. Un rappresentante di un comitato, inoltre, ritiene che la situazione nei quartieri non sia migliorata in seguito alle ordinanze ma, al contrario, peggiorata per via dello «spostamento» di risorse economiche dall’attività di controllo «di routine» della polizia locale e dall’attività di manutenzione ordinaria della città³⁵.

Più sfumate le osservazioni che provengono dalle organizzazioni di Terzo settore nelle altre città esaminate. A Firenze e a Padova, ad esempio, pur sottolineando la temporaneità degli effetti sulla percezione di sicurezza e l’inefficacia sul piano della risoluzione dei problemi, si riconosce alle ordinanze una funzione di assicurazione nei confronti dei cittadini, almeno nel breve periodo. Tuttavia, nell’opinione degli intervistati tale obiettivo resta del tutto insufficiente se non addirittura fuorviante perché distoglie attenzione e risorse dall’attività di prevenzione di quelle situazioni problematiche dalle quali trae origine l’insicurezza.

L’atteggiamento verso le ordinanze si fa ancora più critico con riferimento agli effetti sortiti sui fenomeni che esse si prefiggevano di ridurre, controllare e/o sanzionare. Pressoché tutte le associazioni da noi consultate ritengono

³⁵ Intervista a un rappresentante del Comitato Via Imbonati, Milano.

che le ordinanze non abbiano modificato sostanzialmente i fenomeni perché sono strumenti inadeguati a tale scopo:

la povertà e la marginalità non si risolvono o non si migliorano con provvedimenti di mera sicurezza-polizia ma con politiche sociali. Sarebbe stato necessario intervenire in altro modo sui fenomeni di accattonaggio, “questua molesta”, “mendicanti distesi” con politiche sociali integrate non con provvedimenti di polizia³⁶.

Una delle conseguenze osservate è la dislocazione dei fenomeni piuttosto che la loro riduzione. In particolare, questo effetto ha interessato fenomeni come il consumo di alcool o di stupefacenti ed i comportamenti ad essi associati, e come la prostituzione di strada. Gli interventi sanzionatori verso quest’ultima, in particolare, hanno causato sia uno spostamento spaziale in altre zone della città, sia temporale, in orari meno soggetti a controlli e quindi a rischio di sanzione. Le ordinanze, inoltre, sembrano contribuire a creare una sorta di “diversificazione dell’offerta” determinando lo spostamento della prostituzione dalla strada a luoghi chiusi come i club, le discoteche, le abitazioni private. Per un verso, quindi, è plausibile che lo spostamento *indoor* possa attenuare i conflitti sociali nelle città, i quali derivano principalmente dalla visibilità della prostituzione nei luoghi pubblici, talvolta spostandoli all’interno degli spazi privati (ad esempio, i condomini). Contemporaneamente, però, esso può rendere più difficile quell’attività di controllo rispetto a reati collegati alla prostituzione come la tratta degli esseri umani o le violenze sessuali, che rappresenta uno degli obiettivi della gran parte ordinanze anti-prostituzione esaminate (M. Giovannetti, N. Zorzella, 2010).

Altrettanto critico il giudizio rispetto all’impatto delle ordinanze contro la prostituzione, il consumo di alcol o di stupefacenti sui soggetti destinatari. Gli operatori sociali, infatti, sottolineano che mentre le sanzioni restano spesso ineficaci, le ordinanze possono incidere negativamente su un eventuale percorso di recupero dei soggetti e rendendoli altresì più vulnerabili verso le organizzazioni e i soggetti criminali dediti allo sfruttamento o allo spaccio.

Un giudizio opposto, pienamente positivo sugli effetti di un’ordinanza antiprostituzione emessa a Padova, invece, è stato espresso da parte del Comitato Stanga³⁷. Tale differenza di valutazione, pur con i limiti di uno studio

³⁶ Intervista a un rappresentante dell’ARCI, Firenze.

³⁷ Il quartiere Stanga (e l’omonimo comitato di cittadini) era diventato noto alle cronache nazionali nel 2006, in occasione di una serie di conflitti tra residenti e immigrati, per risolvere i quali l’amministrazione comunale aveva fatto erigere una recinzione di lamiera (il cosiddetto “muro di via Anelli”) che, separando le aree e i contendenti, facilitava i controlli di polizia.

di caso come il nostro, può essere considerata indicativa di quanto possa influire sulla valutazione degli interventi pubblici l'attivazione di processi di partecipazione e condivisione dove le istanze dei cittadini e i percorsi di azione possibili per le amministrazioni possano diventare visibili, essere discussi ed trovare punti di incontro. Il comitato di Padova insieme ad altre organizzazioni di cittadini, infatti, era stato preventivamente consultato dagli organi dell'amministrazione comunale e aveva potuto esprimere la propria opinione in merito al provvedimento che si andava ad emanare. Nelle altre realtà urbane da noi esaminate, invece, nonostante l'importanza unanimemente attribuita alla domanda di sicurezza dei cittadini, raramente gli stessi, in forma singola o organizzata, sono stati consultati o coinvolti nel processo che ha portato all'adozione delle ordinanze sindacali o nella loro implementazione. Tale assenza, oltre a privare le amministrazioni di conoscenze e competenze operative per affrontare i problemi sociali legati alla sicurezza urbana, può rappresentare un'occasione mancata per coinvolgere direttamente nelle decisioni e nell'implementazione degli interventi gli attori sociali che ne sono destinatari, per responsabilizzarli e contribuire così a migliorarne l'efficacia.

Al disaccordo tra attori istituzionali ed esponenti della società civile nel valutare l'effetto delle ordinanze sulla sicurezza nelle città, fa riscontro una generale concordia nell'attribuire a tali provvedimenti la funzione strategica di garantire visibilità all'azione del governo locale in tema di sicurezza e di favorire, in un contesto di insicurezza diffusa e perdurante, la popolarità dei politici che ne fanno uso.

A Bari, ad esempio, nell'opinione del prefetto *pro tempore*, Carlo Schilardi:

I provvedimenti sono stati oggetto di molte critiche, osservazioni in positivo e negativo da parte dell'opinione pubblica, dei mass media e dei giornali. C'è chi li ha condivisi e chi non li ha condivisi. E naturalmente questo ha finito per fare da cassa di risonanza.

Dal punto di vista degli operatori sociali intervistati, visibilità pubblica, attenzione mediatica e consenso politico non rappresentano semplicemente degli effetti latenti delle ordinanze, quanto i loro principali obiettivi. La scelta di affrontare i problemi della sicurezza urbana attraverso le ordinanze sindacali, infatti, sarebbe funzionale a distogliere l'attenzione dei cittadini da altri e più urgenti problemi oppure da altre e più complesse misure che si sarebbero potute adottare per prevenire o contrastare l'insicurezza. Aspetto che mette d'accordo sia gli operatori sociali sia i commercianti,

perché è più sbrigativo cercare una soluzione semplificata anziché affrontare la complessità del fenomeno e inoltre crea un certo consenso fra alcuni cittadini in quanto è

di pronto impatto mediatico; gli esiti a lungo termine possono essere fallimentari ma agli amministratori interessa il consenso rapido³⁸.

L'adozione di un'ordinanza è, nella sostanza, una scorciatoia. Si fa credere alla gente che il problema è rappresentato da quel locale o da quell'attività che richiama un certo numero di persone e pertanto si lascia intendere che la soluzione sia molto più facile di quella che, invece, è nella realtà. Anziché investire nell'integrazione delle persone e nelle azioni che combattono il disagio sociale si addossa la responsabilità agli imprenditori privati e l'Ente Pubblico si chiama fuori. È evidentemente una soluzione pilatesca che, però, ha le gambe corte³⁹.

In effetti, le ordinanze così come tutte le iniziative dei pubblici poteri di pari visibilità, contribuiscono alla costruzione sociale della sicurezza nel contesto locale. La scelta stessa di emettere ordinanze, infatti, significa prima di tutto selezionare alcuni problemi, tra tutti quelli che preoccupano la città, e interpretarli come delle minacce per la sicurezza dei cittadini. Significa poi considerare tali problemi come emergenze, ossia come questioni prioritarie ed urgenti alle quali rispondere con misure straordinarie. La definizione dei problemi di sicurezza e delle misure per affrontarla date dal governo locale, quindi, attraverso la comunicazione politica e mediatica entra nel dibattito pubblico, si amplifica e contribuisce a creare la rappresentazione dei cittadini sulla sicurezza nella propria città. Anzi, come mostrano ricerche in altre realtà urbane (M. G. Galantino, 2010), è possibile che il dibattito pubblico sulle soluzioni adottate dal governo locale addirittura preceda quello sui problemi di sicurezza. In questo modo, l'individuazione dei problemi della sicurezza trae origine non da un'analisi della realtà e della domanda sociale, ma dalle soluzioni di *policies* presentate nella sfera pubblica.

Nei casi da noi studiati, i *policymakers* locali usano i media non soltanto per "leggere" il clima di opinione e selezionare i temi più urgenti ai quali rispondere con provvedimenti d'urgenza, ma anche per assicurare visibilità pubblica alle iniziative intraprese e ai risultati raggiunti, *creando così il clima di opinione in tema di sicurezza*. Si tratta di un meccanismo di amplificazione mediatica dei problemi e delle relative soluzioni, il cui funzionamento è ben illustrato da un intervistato:

I cittadini hanno avuto dunque l'“effetto annuncio” (è in particolare l'annuncio della sanzione penale che spaventa!) e l'intensificazione dei controlli (che i cittadini hanno visto e che la stampa ha descritto). Il meccanismo che si viene a creare è questo. Si fa

³⁸ Intervista a un rappresentante del Comitato dei diritti delle prostitute, Milano.

³⁹ Intervista a un rappresentante dell'EPAM – Associazione Provinciale Milanese Pubblici Esercizi, Milano.

una conferenza stampa che annuncia il divieto e il giorno dopo i giornalisti vengono al comando della Polizia Municipale a chiedere quante denunce sono state fatte, e così tutti i giorni. Qui le persone sono molto informate, leggono il giornale, quindi diciamo che la stampa locale è uno strumento molto potente⁴⁰.

Per questa ragione, i provvedimenti del sindaco in materia di sicurezza possono da un lato rassicurare, ma dall'altro possono contribuire a creare allarme sociale su questioni di fatto poco rilevanti per la sicurezza o a stigmatizzare particolari soggetti o categorie sociali. Questa duplicità è ben descritta dal prefetto di Padova, Ennio Mario Sodano:

Se dovessi dire che le ordinanze hanno modificato comportamenti, questo potrei escluderlo, non mi pare che si sia modificato un comportamento per il solo fatto di aver emesso un'ordinanza. Le ordinanze hanno avuto in questi due anni un effetto positivo a livello di percezione di maggiore sicurezza del territorio da parte dei cittadini e vi è stata effettivamente una riduzione di atti vandalici. In certa misura le ordinanze hanno avuto un impatto sulla percezione che il cittadino ha della sicurezza urbana, e su alcuni temi specifici possono aver contribuito a creare nel cittadino la sensazione che è presente un'amministrazione che si occupa della cosa pubblica. Per converso, invece, temo che alcune ordinanze possono avere degli effetti contrari, e mi riferisco a casi isolati, che potrebbero alimentare dei timori nei cittadini, ovvero accendere i riflettori su problemi che in realtà non ci sono. (...) Allora l'ordinanza ha in questi casi più un effetto propagandistico, le cui conseguenze non sono quelle di rassicurare ma piuttosto di creare allarme.

Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza, pertanto, hanno rappresentato degli strumenti snelli, di facile implementazione e di grande risonanza pubblica. Per queste ragioni hanno offerto al governo locale, e al sindaco in particolare, l'opportunità di rendere visibile il proprio impegno per la sicurezza della città. Il loro effetto, quindi, è stato principalmente simbolico e di rassicurazione, in quanto segnale dell'attenzione dell'amministrazione ai bisogni di sicurezza dei cittadini. Il rischio, peraltro segnalato dai nostri intervistati, è che la rassicurazione diventi l'obiettivo principale, se non unico, delle ordinanze sindacali e più in generale delle politiche di sicurezza delle amministrazioni locali (F. Battistelli, L. F. Lucianetti, 2010). Rispetto a politiche di prevenzione strutturale più lunghe, costose e meno osservabili in termini di output immediati, il governo locale può essere tentato di intraprendere politiche di contrasto che, seppure meno persistenti, hanno il vantaggio di essere più facilmente implementabili e più efficaci nel breve periodo (F. Battistelli, 2011). In questo quadro, la domanda di sicurezza dei

⁴⁰ Intervista al comandante della Polizia municipale di Bari Stefano Donati.

cittadini rischia di diventare semplicemente un pretesto cui fare ricorso nella comunicazione politica, allo scopo di sostenere e legittimare politiche populistiche di risposta all'emergenza (G. Ricotta, 2012).

4. Osservazioni conclusive

Il presente contributo ha inteso fornire una valutazione delle ordinanze sindacali in tema di sicurezza urbana dal punto di vista degli attori istituzionali e di alcuni *stakeholders* locali. Non essendo fondata su indicatori oggettivi, ma su opinioni e interpretazioni del tutto parziali elaborate dai diretti interessati e precisamente da chi decide e da chi da tali decisioni resta escluso, non si pretende qui di dare un parere definitivo in merito all'efficacia/inefficacia di tali misure. Nello stesso tempo, però, non si può discutere degli effetti delle ordinanze senza ascoltare i protagonisti e dare spazio alla loro interpretazione soggettiva, perché il senso dei fenomeni sociali è sempre condiviso e si costruisce dall'interazione di significati diversi che circolano nella sfera pubblica.

Come accade spesso, d'altro canto, le interpretazioni degli attori delineano un quadro complesso e disarmonico. La valutazione dei sindaci è sostanzialmente positiva, ritenendo che lo strumento delle ordinanze abbia incontrato il favore dei cittadini, proprio per la sua capacità di contrastare i fenomeni causa di insicurezza e di risolvere quelli più urgenti. A tale opinione fa da contraltare il giudizio critico di molti dei rappresentanti della società civile i quali, al contrario, ritengono che attraverso le ordinanze non si riesca ad incidere sulla sicurezza oggettiva né a produrre effetti durevoli sulla sicurezza percepita.

Tale contrapposizione di punti di vista rappresenta l'esito e, insieme, l'indicatore di una carente negoziazione dei conflitti in ambito locale e di un occasionale coinvolgimento e responsabilizzazione di tutti gli attori in causa. Nello stesso tempo, è indicativa di quanto siano poco diffusi metodi e pratiche di monitoraggio e valutazione degli interventi realizzati, che consentano di fornire informazioni fattuali sugli effetti delle misure adottate⁴¹.

D'altra parte, l'elevata soggettività delle valutazioni sull'efficacia dello strumento sia nella realtà empirica sia nel dibattito politico e giuridico corrisponde a una debole definizione normativa dell'oggetto del nuovo potere sindacale. La sicurezza urbana inserita nel novellato art. 54 è riferita a un concetto di *bene pubblico* qualificato non in sé, bensì *attraverso* attività a

⁴¹ Nei casi analizzati, l'unico indicatore di efficacia delle ordinanze utilizzato da alcune amministrazioni comunali è stato il numero delle sanzioni amministrative emesse.

difesa 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*. Questi concetti, privi di criteri oggettivi che ne consentano la riconoscibilità immediata, hanno lasciato alla libera determinazione del sindaco la *normazione* dei comportamenti. Il D.M. del 5 agosto 2008, ha cercato di uniformare e riempire il vuoto legislativo, offrendo non tanto una nozione di “sicurezza urbana”, quanto individuando gli *ambiti* – luoghi, situazioni, comportamenti – entro i quali perseguirla (F. Morelli, 2008; N. Zorzella, 2008).

Rinviando alle ordinanze l'individuazione del bene giuridico da proteggere, l'oggetto del nuovo potere sindacale è spesso diventato il *comportamento in sé*, ritenuto lesivo della pubblica decenza o del decoro urbano o fonte di turbativa sociale.

Questi vizi primari, hanno in parte determinato l'incompatibilità dell'utilizzo del potere amministrativo con il quadro costituzionale che tutela la libertà individuale da limitazione e abusi (art. 13 della Costituzione), lasciando i sindaci, nel frattempo mediaticamente definiti “sceriffi” (V. Italia, 2008; S. Aloise, 2008), con un arma spuntata in mano.

In molti casi, l'effetto prodotto è stato non tanto quello di risolvere i problemi di sicurezza o contrastare fenomeni di degrado, quanto di intervenire su “diritti di libertà” in conflitto tra loro, privilegiandone alcuni – spesso quelli della “popolazione” così come percepita dal potere locale – a discapito di altri – quelli delle persone che di essa non fanno parte, per scelta o per emarginazione.

Certo non si può negare che possa esistere conflitto, ad esempio, tra il diritto di vivere liberamente lo spazio pubblico per socializzare e divertirsi da parte dei giovani e il diritto alla tranquillità e al riposo dei residenti. O il bisogno dei poveri di cercare una modalità di sostentamento chiedendo la questua, contrapposto alla libertà dei passanti di non sentirsi “importunati”. Conflitti, però, che non possono trovare soluzione nel sistema delle ordinanze sindacali, svincolate da una chiara definizione legislativa dei poteri che esse esprimono, e affidate alla sensibilità politica dei sindaci ai quali è stato “attribuito/concesso” l'onore e l'onere di definire, in ultima istanza, il significato di sicurezza urbana.

In questa direzione si è sviluppata e articolata la decisione della Suprema Corte la quale ha bocciato in parte la norma che consente ai sindaci di emanare ordinanze a tutela della “incolumità pubblica” e della “sicurezza urbana”, perché concedeva a questi ultimi poteri non sufficientemente delimitati dalla legge⁴². Le ordinanze dei sindaci, così come previste dal “pacchetto sicurez-

⁴² In particolare, i giudici hanno ritenuto violati gli artt. 3, 23 e 97 della Costituzione, riguar-

za” – si legge infatti nella sentenza –, incidono «sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrate, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati». Ma – fa notare la Consulta – «la Costituzione italiana, ispirata ai principi fondamentali della legalità e della democraticità, richiede che nessuna prestazione, personale o patrimoniale, possa essere imposta, se non in base alla legge», così come previsto dall’art. 23 della Carta. «Pertanto – sottolinea la sentenza – nel prevedere un potere di ordinanza dei sindaci, quali ufficiali del governo, non limitato ai casi contingibili e urgenti», il “pacchetto sicurezza” «viola la riserva di legge relativa» perché «non prevede una qualunque delimitazione della discrezionalità amministrativa in un ambito, quello della imposizione di comportamenti, che rientra nella generale sfera di libertà dei consociati. Questi ultimi – aggiunge la Corte – sono tenuti, secondo un principio supremo dello Stato di diritto, a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge». «L’assenza di una valida base legislativa» nell’ampio potere di ordinanza conferito ai sindaci non solo «incide negativamente sulla garanzia di imparzialità della pubblica amministrazione» ma – afferma la Consulta – lede anche il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge (art. 3 della Costituzione).

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2010), numero monografico di “Le Regioni”, 1-2.
- ALLASINO Enrico, BOBBIO Luigi, NERI Stefano (2000), *Crisi urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata ai problemi dell’immigrazione*, Working Paper, 35, IRES Piemonte, Torino.
- ALLULLI Massimo (2010), *Le politiche urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, Paper Cittalia, Roma.
- ALOÏSE Salvatore (2008), *In Italia i Sindaci-sceriffo hanno ormai carta bianca in materia di legge e ordine*, in “Le Monde”, 13 agosto 2008.
- AMENDOLA Giandomenico (2000), *La città postmoderna. Magie e paure nella metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.
- AUGÉ Marc (2007), *Tra i confini. Città, luoghi, integrazioni*, Mondadori, Milano.
- BARBAGLI Marzio, a cura di (1999), *Egregio Signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposte dell’istituzione sui problemi della sicurezza*, il Mulino, Bologna.
- BATTISTELLI Fabrizio (2008), *Sicurezza, sicurezze*, in ID., a cura di, *La fabbrica della sicurezza*, Franco Angeli, Milano, pp. 47-68.

danti il principio di eguaglianza dei cittadini, la riserva di legge, il principio di legalità sostanziale in materia di sanzioni amministrative.

- BATTISTELLI Fabrizio (2011), *Sicurezza urbana: il paradosso dell'insicurezza e il dilemma della prevenzione* in "Rassegna italiana di Sociologia", 52, 2, pp. 201-28.
- BATTISTELLI Fabrizio, LUCIANETTI Livia Fay (2010), *La sicurezza tra politics e policy*, in PAJNO Alessandro, a cura di, *La sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini, pp. 75-110.
- BAUMAN Zygmunt (2007), *Paura liquida*, Laterza, Roma-Bari.
- BECK Ulrick (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.
- BRACCESI Cosimo (2004), *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in SELMINI Rossella, a cura di, *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna, pp. 261-72.
- BRACCESI Cosimo (2005), *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, in BRACCESI Cosimo, SELMINI Rossella, a cura di, *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Maggioli, Rimini, pp. 25-45.
- CASTEL Robert (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris.
- CENSIS (2007), *Sicurezza e cittadinanza*, 41° Rapporto annuale sulla situazione sociale del paese, Roma.
- CHIESI Leonardo (2004), *Le inciviltà. Degrado urbano e insicurezza*, in SELMINI Rossella, a cura di, *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna, pp. 129-42.
- CITTALIA (2009), *Oltre le ordinanze*, Roma (II ed.).
- CORNELLI Roberto (2004a), *Cos'è la paura della criminalità e quanto è diffusa*, in "Inchiesta", 143, pp. 62-74.
- CORNELLI Roberto (2004b), *Paura della criminalità e allarme sociale*, in SELMINI Rossella, a cura di, *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna, pp. 105-15.
- CORNELLI Roberto (2008), *Paura e ordine nella modernità*, Giuffrè, Milano.
- DAL LAGO Alessandro (1999), *La tautologia della paura*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", xxxx, 1, pp. 5-41.
- FERRONI Fabio (2006), *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*, Forum Italiano per la Sicurezza Urbana (FISU), Bologna.
- GALANTINO Maria Grazia (2008), *Il volto multiforme della sicurezza. Teorie, concetti, ricerche*, in BATTISTELLI Fabrizio, a cura di, *La fabbrica della sicurezza*, Franco Angeli, Milano, pp. 47-68.
- GALANTINO Maria Grazia (2010), *La società della sicurezza. La costruzione sociale della sicurezza in situazioni di emergenza*, Franco Angeli, Milano.
- GALDI Antonella, PIZZETTI Francesco, a cura di (2012), *I Sindaci e la sicurezza urbana. Indagine sulle ricadute delle ordinanze sindacali*, Donzelli, Roma (in corso di stampa).
- GIOVANNETTI Monia, a cura di (2012), *Per una città sicura*, ANCI-Cittalia.
- GIOVANNETTI Monia, ROTONDO Moira, SAVINI Mauro (2012), *Inquadramento generale delle politiche nazionali e locali in materia di sicurezza urbana*, in GALDI Antonella, PIZZETTI Francesco, a cura di, *I Sindaci e la sicurezza urbana. Indagine sulle ricadute delle ordinanze sindacali*, Donzelli, Roma (in corso di stampa).
- GIOVANNETTI Monia, ZORZELLA Nazzarena (2010), *Lontano dallo sguardo, lontano dal cuore delle città: la prostituzione di strada e le ordinanze dei sindaci*, in "Mondi migranti", 1, pp. 31-172.

- GIUPPONI Tomaso Francesco (2010), *Le dimensioni costituzionali della sicurezza e il sistema delle autonomie regionali e locali*, in GIUPPONI Tomaso Francesco, a cura di, *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bonomia University Press, Bologna, pp. 11-36.
- GRECO Tommaso, a cura di (2009), *Dimensioni della sicurezza*, Giappichelli, Torino.
- GROTTO Marco (2010), *Potere di ordinanza e diritto penale sostanziale*, in "Le Regioni", 1-2, pp. 397-418.
- HERBST Susan (1998), *Reading Public Opinion. How Political Actors View the Democratic Process*, University of Chicago Press, Chicago-London.
- ISTITUTO DI RICERCHE INTERNAZIONALI ARCHIVIO DISARMO (2010), *La percezione di sicurezza nel XVII Municipio di Roma: il punto di vista dei cittadini*, Rapporto di ricerca, novembre.
- ITALIA Vittorio (2008), *Il Sindaco-sceriffo ed il baricentro politico-amministrativo dell'Ente locale*, in "Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza", 16, pp. 1617-8.
- LIVINGSTONE Sonia, ALLEN Jessica, REINER Robert (2001), *Audiences for Crime Media 1946-91: A Historical Approach to Reception Studies*, in "Communication Review", 4, 2, pp. 165-92.
- LOMBARDO Ermanno (2008), *Prevenzione di polizia e prevenzione sociale in un quartiere storico. La visione "innovativa" del poliziotto di quartiere*, in BATTISTELLI Fabrizio, a cura di, *La fabbrica della sicurezza*, Franco Angeli, Milano, pp. 149-68.
- LORENZETTI Anna, ROSSI Stefano, a cura di (2009), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, Jovene, Napoli.
- MANERI Marcello (2001), *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza*, in "Rassegna italiana di sociologia", XLII, 1, pp. 6-40.
- MANZA Jeff, COOK Fay Lomax, PAGE Benjamin I., a cura di (2002), *Navigating Public Opinion. Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, Oxford University Press, New York.
- MORELLI Francesco (2008), *I nuovi poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza urbana*, in <http://www.altalex.com>.
- MORRONE Andrea (2009), *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in VIGNUDELLI Aljs, a cura di, *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, pp. 133-84.
- NALDI Alessandra (2004), *Mass media e insicurezza*, in SELMINI Rossella, a cura di (2004), *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna, pp. 117-28.
- PAJNO Alessandro, a cura di (2010), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Rimini.
- PAVARINI Massimo (2006), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma.
- PAVARINI Massimo (2009), *Degrado, paure e insicurezza nello spazio urbano*, in "Cassazione Penale", 2, pp. 805-20.
- PIDGEON Nick, KASPERSON Roger E., SLOVIC Paul, a cura di (2003), *The Social Amplification of Risk*, Cambridge University Press, Cambridge.
- REINER Robert (2007), *Media-Made Criminality: the Representation of Crime in the Mass Media*, in MAGUIRE Mike, MORGAN Rodney, REINER Robert, a cura di, *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford University Press, New York, pp. 302-37.

- RICOTTA Giuseppe (2012), *Sicurezza urbana e tolleranza zero*, in “La Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy”, 1, pp. 117-33.
- RUGA RIVA Carlo (2008), *Il lavavetri, la donna con il burqa e il Sindaco. Prove atecniche di “diritto penale municipale”*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 51, 1, pp. 133-48.
- SELMINI Rossella (2003), *Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo e prospettive*, in BARBAGLI Marzio, a cura di, *Rapporto sulla criminalità in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 611-48.
- SELMINI Rossella, a cura di (2004), *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna.
- SELMINI Rossella (2005), *I protocolli di collaborazione con le forze di sicurezza*, in BRACCESI Cosimo, SELMINI Rossella, a cura di, *Sicurezza urbana e ruolo della polizia locale*, Maggioli, Rimini, pp. 231-40.
- SELMINI Rossella (in corso di pubblicazione), *Le ordinanze sindacali in materia di sicurezza: una storia lunga, e non solo italiana*, in GALLO Nicola, a cura di, *Sicurezza pubblica, sicurezza urbana*, Franco Angeli, Milano.
- SIMONATI Anna (2010), *Sicurezza urbana e ordinanze dei sindaci: quale coordinamento tra sindaco e forze di polizia?*, in “Le Regioni”, 1-2, pp. 203-18.
- UNICRI (2008), *Un ritratto della vittimizzazione nella città di Bari*, Rapporto di ricerca, dicembre.
- ZORZELLA Nazzarena (2008), *I nuovi poteri dei sindaci nel “pacchetto sicurezza” e la loro ricaduta sugli stranieri*, in “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, 3-4, pp. 57-73.