

## PERSPECTIVE

**LA CITTA' "SI....CURA". PIANIFICARE LA SICUREZZA URBANA**Gabriella Musarra<sup>1</sup><sup>1</sup> Euro-Mediterranean Institute of Science and Technology (IEMEST), Palermo, Italy**CORRESPONDENCE:**

Gabriella Musarra

e-mail: gabriellamusarra@iemest.eu

RECEIVED: JUNE 10<sup>TH</sup>, 2016REVISED: JUNE 30<sup>TH</sup>, 2016ACCEPTED: JULY 5<sup>TH</sup>, 2016**Abstract**

La sicurezza nelle città è indubbiamente uno dei temi del nostro tempo. Come la moneta, anche la paura produce delle modifiche sostanziali nei sistemi di organizzazione della vita quotidiana e nelle relazioni che intercorrono tra le diverse componenti della società globale, in particolare nelle città.

In realtà, il discorso attorno al tema della sicurezza nelle città non può essere compreso nella sua complessità se non all'interno dei mutamenti che sono avvenuti negli ultimi decenni. Queste trasformazioni hanno riguardato diversi aspetti della vita umana e, a livello più generale, dei sistemi che regolano il suo dispiegarsi.

Si sono modificate le caratteristiche sociali ed economiche delle città e, al tempo stesso, i sistemi di percezione dell'insicurezza e di identificazione degli individui. Moltissimi quartieri, infatti, oggi si presentano come mosaici di classi sociali, etnie e posizioni reddituali piuttosto differenti, che non sempre sembrano comunicare tra di loro.

Di conseguenza i meccanismi di identificazione tra gli abitanti e il loro spazio di vita quotidiano sono sottoposti ad importanti tensioni: si indeboliscono quelle reti di comunità locale incentrate su luoghi di aggregazione sociale e si fa fatica a riconoscersi in una realtà di vicinato mutata e multi-etnica.

Ecco perché le città si manifestano come quei luoghi in cui le insicurezze concepite e incubate nella società si manifestano in forma estremamente tangibile.

**Keywords:** Sicurezza, Senso di appartenenza, Spazi della collettività, Pianificazione della sicurezza

**L'insicurezza nelle città della contemporaneità**

E' nelle città che gli effetti della globalizzazione - compresi quelli legati all'insicurezza, alla paura della criminalità e ai cambiamenti delle dinamiche criminali - si manifestano con maggiore visibilità. Questo rappresenta una grande sfida per le città della contemporaneità, sempre più alla ricerca di nuovi strumenti per affrontare questo genere di problemi.

Le città sono i luoghi in cui le persone si incontrano, in cui la vita sociale si manifesta in modo più intenso e complesso, in cui si produce cultura e dove lo sviluppo economico, unito ai progressi della tecnica e della scienza, appare più evidente. Alcune città sono ben gestite, funzionano bene e forniscono una buona qualità della vita; altre presentano difficoltà di vario genere: degrado dei centri urbani, inquinamento di vario tipo, problemi sociali e sanitari, alti tassi di disoccupazione e nondimeno mancanza di sicurezza.

L'insicurezza nelle città è prodotta da una complessa serie di fattori, legati alle condizioni economiche e ai problemi sociali, ma essi comprendono anche il modo in cui le città sono pianificate, progettate e costruite, il modo in cui le persone si identificano nell'ambiente in cui vivono e il modo in cui gli spazi urbani sono curati e gestiti.

La disposizione e l'organizzazione degli spazi urbani influiscono sul loro livello di sicurezza: possono contribuire a renderli più sicuri, ma possono anche concorrere a farli diventare

più pericolosi. Pertanto, una buona o cattiva progettazione contribuisce a rendere una città più o meno sicura.

La carenza di cura del territorio e dei luoghi, la scarsa manutenzione degli spazi pubblici, la mancanza di pulizia, lo squallore dello spazio urbano, la non chiarezza dei percorsi, la mancanza di vitalità, la scarsa illuminazione, sono alcuni dei fattori che concorrono a creare insicurezza.

Una città è sicura se è vitale, dove le strade sono frequentate, dove la presenza di spazi pubblici ben curati riesce ad ispirare fiducia e senso di appartenenza, dove i luoghi che la costituiscono vengano sentiti come propri e che, per questo, siano salvaguardati.

### **I precursori dell'approccio ambientale alla sicurezza**

Il primo studio sulla relazione tra la struttura dell'ambiente urbano e la sicurezza è stato svolto dall'antropologa Jane Jacobs [1], nel suo famoso libro "Vita e morte delle grandi città" (*Death and Life of Great American Cities*), pubblicato nel 1961. Le teorie di Jane Jacobs si possono sintetizzare in due concetti chiave:

- 1) L'occhio sulla strada (la presenza di attività, di movimento, di edifici con accesso dalla strada, di finestre che "guardano" sulla strada) è il principale elemento di sicurezza;
- 2) La sicurezza urbana dipende dall'identificazione con il territorio, in quanto una persona protegge e rispetta un luogo che sente come proprio.

Secondo Jane Jacobs, il controllo spontaneo dell'ambiente urbano, esercitato dai suoi abitanti, si realizza soltanto in città vitali, nelle quali le strade sono frequentate giorno e notte, nelle quali gli spazi pubblici sono ben curati e ispirano fiducia e senso di appartenenza, insomma una città fatta di luoghi che i cittadini amano, che identificano come propri e che sono, per questo, pronti a proteggere.

Il Pianificare ed il progettare implica la concezione e definizione di spazi urbani capaci di creare e incoraggiare il senso di appartenenza al territorio. Bisogna essere capaci di percepire ed individuare quelle caratteristiche fisiche (l'essere aperto o chiuso, visibile o nascosto, luminoso o buio, accessibile o inaccessibile, pubblico o privato) che possano favorire od ostacolare la possibilità che un evento criminale si realizzi.

Questo approccio alla prevenzione della criminalità prende il nome di CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design).

Molti criminologi hanno sostenuto che esista un chiaro nesso tra degrado urbano e insicurezza: una delle teorie più note è quella delle *Broken Windows* di G.L. Kelling e J.Q. Wilson (1982). Sulla base degli esperimenti condotti dal sociologo Philip Zimbardo nel 1969, la teoria afferma che non sia la classe sociale la causa principale del degrado, ma la presenza di *vetri rotti*, simbolo dell'incuria dei proprietari. Di conseguenza, il disordine si può propagare in un circolo virtuoso: *ogni danno alla città trascurato può essere ritenuto segno della disattenzione delle autorità e quindi un invito a perpetrare azioni di vandalismo che, causando degrado ed abbandono, attirano potenziali criminali portando la città al disfacimento* [2].

Per poter prevenire atti criminali è importante aver cura dei propri ambienti di vita, considerandoli la propria casa [3]. Questa teoria è alla base di molte azioni di rigenerazione urbana centrate sulla riqualificazione fisica di aree urbane al fine di migliorarne il livello di sicurezza.

### **Pianificare la città sicura. Le applicazioni di prevenzione al crimine attraverso la progettazione architettonica ed urbanistica**

Oggi si ha sempre più la consapevolezza che esista uno stretto legame tra la struttura del territorio e la criminalità; la pianificazione può, quindi, dare un utile contributo alla sicurezza nelle nostre città. I criteri di sicurezza dovrebbero essere presi in considerazione fin dalle prime fasi decisionali della pianificazione urbana. I piani strategici, i piani regolatori e i piani attuativi, così come i programmi di riqualificazione urbana e i progetti infrastrutturali incidono, ognuno in maniera specifica, sulla sicurezza urbana.

Le decisioni di piano riguardando funzioni, densità e attività, influenzano la vitalità degli spazi pubblici e dunque il livello di coesione sociale e di controllo spontaneo. Le esperienze dimostrano che alcuni modelli urbani possono contribuire alla sicurezza, grazie alla loro capacità di generare un ambiente urbano di qualità, in grado di resistere alla diffusione di fenomeni criminali. All'opposto, alcune caratteristiche, quali la frammentazione urbana, i quartieri monofunzionali, l'isolamento e il degrado contribuiscono a creare condizioni negative per un ambiente sicuro.

Affrontare questi problemi è una grande sfida che le città sostengono, ricercando sempre nuovi strumenti e strategie.

Il legame tra urbanistica e sicurezza passa, quindi, attraverso la sorveglianza spontanea e la costruzione

di quelle condizioni che la rendano possibile.

La nuova maniera di affrontare il problema della sicurezza in ambiente urbano implica una riflessione più ampia sulle funzioni della città e sul modo in cui i cittadini utilizzano gli spazi e i servizi. Il rimedio fondamentale per la sicurezza è *la diversità di usi*, cui conseguono la vitalità delle città e la sicurezza urbana. La vitalità, infatti, implica una sorveglianza spontanea che garantisce un controllo naturale sulla città, *gettando gli occhi sulla strada* [4].

Occorre stabilire criteri, norme e rapporti tecnici sulla prevenzione della criminalità attraverso la pianificazione urbana e la progettazione architettonica (residenze, uffici e negozi). Tali criteri devono essere applicati ai diversi livelli e scale della progettazione: la città nel suo insieme, le infrastrutture, il disegno urbano, gli spazi pubblici, la gestione.

Per studiare i rapporti tra sicurezza ed urbanistica è fondamentale individuare una struttura di riferimento, un metodo di lavoro per introdurre criteri di sicurezza nella riqualificazione di aree esistenti, nella redazione di nuovi progetti e nella valutazione sistematica di nuovi interventi.

L'Unione Europea, in particolare, nel 2007 ha adottato la norma del Comitato Europeo di Standardizzazione CEN/TR 14383-2 [5], poi recepita in Italia come UNI nel 2010. Essa si rivolge ai professionisti (architetti, progettisti, ingegneri, ecc.), alle autorità locali, ai residenti e a tutti gli attori coinvolti nelle trasformazioni urbane, offrendo un ausilio pratico per prevenire il crimine [6]. Comprende tre parti, una sulla pianificazione urbanistica, una sugli insediamenti residenziali, l'ultima sugli uffici e i negozi. La parte del lavoro che qui ci interessa è prevalentemente la seconda, di cui l'allegato D è ritenuto lo strumento più utile come supporto pratico per i progettisti; esso introduce una lista di principi generali e una *check list* di indicazioni pratiche su tre livelli di intervento: la pianificazione, il disegno urbano e la gestione degli spazi [7].

Le strategie di intervento non sono rigorose indicazioni pratiche, ma suggerimenti e punti importanti da tenere in considerazione in vista degli obiettivi indicati, secondo il presupposto che ogni contesto ambientale è differente dall'altro. Essi propongono una riflessione sulle potenziali implicazioni della sicurezza nel sistema ordinario di pianificazione urbanistica e consentono di individuare i principi fondamentali che consentano di definire:

- *Il senso di appartenenza e l'identificazione con il luogo* che aumentano sia la sicurezza sia la percezione di sicurezza. Le persone rispettano e proteggono i luoghi che sentono propri.
- *La vitalità delle strade e degli spazi pubblici* che produce sorveglianza spontanea. Un buon utilizzo diversificato (commerciale, residenziale, ricreativo) delle attività differenziate producono una sorveglianza spontanea continua perché implicano utenti diversi in tempi diversi.
- *Una maglia urbana continua ed un chiaro disegno degli spazi pubblici* che migliorano l'orientamento degli utenti e la loro percezione di sicurezza. Una buona visibilità degli spazi pubblici e dei percorsi favorisce la prevenzione alla criminalità e del disordine e aumenta la percezione della sicurezza.
- *Una chiara delimitazione tra spazi pubblici e spazi privati*, ciò facilita la gestione e la sorveglianza del territorio.
- *La diffusione di modelli di sviluppo urbano* che evitino la creazione di zone più sicure e protette, rispetto ad altre, in quanto questo genererebbe esclusione e produrrebbe complessi residenziali chiusi e spazi introversi.
- *Adeguate misure di manutenzione e controllo* per prevenire il degrado delle aree e degli edifici. Qualora questo sia già presente, bisognerebbe monitorare attentamente i luoghi compromessi ed intraprendere azioni di recupero.
- *L'organizzazione di spazi che siano concepiti in modo da facilitare la sorveglianza organizzata e gli interventi di emergenza*. La sorveglianza tecnologica è utile solo quando è parte di un piano di sicurezza generale.

### **Politiche di sicurezza urbana in Italia**

La sicurezza urbana, in Italia, è affrontata dallo Stato e dagli enti locali quasi sempre secondo modalità estranee al sistema di governo del territorio. Ma dagli anni '90, a partire dalle riforme ispirate al principio di sussidiarietà (dall'elezione diretta dei sindaci, al trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e da queste agli enti locali), gli attori locali assumono un protagonismo nuovo nelle politiche di sicurezza [8,9].

Il ruolo degli enti locali nell'ambito della sicurezza urbana si esplica in cooperazione con gli organismi di competenza statale a partire dalla stagione dei protocolli d'intesa per la realizzazione di iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza della città e, in seguito, con la nuova stagione dei Patti Locali per la Sicurezza sottoscritti, come i protocolli tra enti locali e Ministero

dell'Interno attraverso le prefetture, a partire dal 2006 [10].

Nelle politiche di sicurezza urbana è sempre presente il riferimento ad interventi sulle caratteristiche fisico-spaziali dello spazio pubblico, come una delle tre componenti di prevenzione della sicurezza accanto all'azione sociale e all'azione di controllo e repressione. Ciò nonostante, la disciplina urbanistica italiana non contempla piani, protocolli o altri strumenti di pianificazione territoriale esplicitamente orientati alla sicurezza (come invece accade in altri paesi), a parziale eccezione dei cosiddetti Programmi Complessi (Programmi di riqualificazione urbana, Contratti di Quartiere ecc.), che tuttavia rappresentano strumenti non ordinari di pianificazione e appartenenti ad una stagione passata.

Entro l'ambito della pianificazione urbana, in termini di sicurezza, si potrebbe agire attraverso le Norme Tecniche di Attuazione o altre indicazioni per la progettazione urbanistica fornite attraverso allegati di sicurezza, similmente a quanto già avviene per gli allegati energetici.

### Considerazioni conclusive

La gestione degli spazi comprende le politiche locali di gestione e manutenzione del territorio, i controlli e le azioni di sorveglianza, i regolamenti locali, la diffusione e l'efficienza dei servizi, l'animazione territoriale ecc. Si tratta di numerose attività che possono afferire a settori amministrativi pubblici diversi (ambiente e territorio, polizia locale e sicurezza, arte e cultura, istruzione, servizi sociali ed educativi ecc.) e che possono eventualmente essere esercitate anche dai privati. Si tratta di una vasta serie di azioni necessarie alla gestione dello spazio urbano che non possiamo riferire esclusivamente al settore dell'urbanistica, ma che comunque all'urbanistica competono, in relazione al monitoraggio degli interventi attuati e alla manutenzione dello spazio pubblico.

Gli strumenti urbanistici di riferimento sono quelli di attuazione del PRG, ovvero gli strumenti urbanistici esecutivi (piani particolareggiati, piani esecutivi convenzionati ecc.). A questo livello, l'esempio degli studi di sicurezza pubblica francesi (ESSP) potrebbe costituire una pratica ordinaria di prevenzione della sicurezza urbana da applicarsi nell'ambito dei progetti di trasformazione urbana anche nel nostro paese. Il nuovo PRG di Roma, ad esempio, allega alla Relazione del Piano adottato *Gli*

*standard minimi di sicurezza locale condivisi* [11].

Secondo i concetti alla base della Norma UNI-CEN/TR 14383-2, una buona organizzazione dello spazio può:

- *aumentare* la sorveglianza naturale da parte della cittadinanza
- *creare* un senso di appartenenza al territorio
- *contribuire* a diminuire la sensazione di insicurezza e di paura
- *facilitare* il lavoro delle forze dell'ordine

Tale norma apre la strada a una pianificazione e progettazione più consapevole e attenta ai problemi di sicurezza e prepara il terreno per una legislazione che obblighi ad una valutazione attenta della sicurezza dei grandi progetti.

### References

1. J. Jacobs (1961), *Death and Life of Great American Cities*, (trad. It. *Vita e morte delle grandi città*), Edizioni di Comunità, Milano.
2. F. Carrer (2003), *La polizia di prossimità. La partecipazione cittadino alla sicurezza nel panorama internazionale*, Franco Angeli, Milano.
3. G. L. Kelling e J.Q. Wilson (1982), *Broken Windows: the Policy And Neighbourhood Safety*, in *Atlantic*, n.249, pp. 29-39.
4. J. Jacobs (2000), *The Nature of Economies*, Random House, New York.
5. NormadelComitatoEuropeodiStandardizzazione CEN/TR 14383-2, *Prevenzione del crimine attraverso la pianificazione urbana*, 2007.
6. I. Colquhoun (2004), *Design out Crime: Creating Safe and Sustainable Communities*, Architectural press, Boston.
7. C. Cardia e C. Bottigelli (2011). *Progettare la città sicura. Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi pubblici*, Hoepli, Milano.
8. M. Bortoletti (2005), *Paura, criminalità, insicurezza: un viaggio nell'Italia alla ricerca della soluzione*, Rubettino Catanzaro.
9. R. Selmini a cura di, (2004), *La sicurezza urbana*, Il mulino, Bologna.
10. M. Allulli (2010), *Le Politiche Urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, Paper Citalia, - [www.anci.it/Contenuti/Allegati/Politiche%20urbane.pdf](http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Politiche%20urbane.pdf) -
11. F. Karrer, S. Santangelo (2012), *Pianificazione urbana e sicurezza*, in *Citalia. Per una città sicura dalle ordinanze agli strumenti di pianificazione e regolamentazione della convivenza cittadina*, pp.71-82.