

II e IV Commissione Consiliare permanente in seduta congiunta
Ordine del Giorno
Pisa, 5 novembre 2008

Il presente documento contiene gli indirizzi del consiglio in materia di sicurezza elaborati in seguito ad un percorso che ha visto la II e la IV commissione consiliari integrate con i Presidenti e i Vicepresidenti della I e della III commissione ed approvati all'unanimità dei presenti nella seduta del 5 novembre 2008.

Visto il percorso sulla sicurezza urbana portato avanti in un'apposita commissione che ha prodotto indirizzi politici da sottoporre all'attenzione del Prefetto e che tale commissione attuerà un monitoraggio annuale durante il corso del mandato amministrativo.

Le politiche per la sicurezza urbana trovano il proprio ambito applicativo sia nella definizione che il decreto del Ministro dell'Interno emanato in base alla L.125 del 2008, ha dato di sicurezza urbana, per cui si tratta di 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", sia nel programma di mandato 2008 – 2013 in base al quale la sicurezza urbana "è per i cittadini un diritto primario e garantirla è per le amministrazioni un dovere che richiede il massimo impegno, su versanti diversi, tutti essenziali".

Al fine di dare attuazione al programma di mandato occorre prevedere interventi che possano dare concretezza a tale premessa. Tenuto conto della definizione data dal Ministero possiamo articolare gli interventi in materia di sicurezza urbana secondo le seguenti tre direttrici:

- contrasto alla illegalità, presidio del territorio, coordinamento con le forze dell'ordine;
 - vivibilità dei quartieri e del centro storico;
 - politiche del Comune per la prevenzione del disagio, la coesione sociale, l'integrazione culturale.
- Su tali direttrici dovranno essere sviluppati nel corso del mandato obiettivi specifici con le relative previsioni di bilancio.

1. Contrasto alla illegalità, presidio del territorio,
coordinamento con le forze dell'ordine

1.1. Premessa

La Legge 24 luglio 2008, n. 125 ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica, (noto come decreto Maroni). Le novità più rilevanti per quanto riguarda gli enti locali sono quelle contenute nel nuovo art.54 del TUEL "Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale": quelle cioè che definiscono i "poteri" del Sindaco in qualità di ufficiale di Governo. In sintesi le principali novità riguardano: il maggior coinvolgimento della polizia municipale nell'esercizio delle funzioni di competenza statale affidate ai sindaci secondo le direttive impartite dall'autorità di pubblica sicurezza, con un incremento delle forme di coordinamento; la possibilità di emanare ordinanze, non solo al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica ma anche la sicurezza urbana; tali ordinanze potranno essere anche generali e non solo contingibili ed urgenti. E' stato inoltre previsto un decreto per definire l'ambito di intervento del Sindaco in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana (emanato il 5 agosto 2008 e citato in precedenza).

Vengono quindi, come più volte richiesto dai Sindaci stessi (attraverso l'ANCI), aggiornate le funzioni del Sindaco come ufficiale di governo adeguando gli strumenti ai nuovi bisogni che le comunità locali hanno manifestato. E' necessario che tali prerogative vengano valutate e utilizzate pienamente in modo che sia chiara la volontà politica nella difesa del bene pubblico "sicurezza urbana". Occorre altresì individuare con chiarezza le competenze e le responsabilità sul territorio al

fine di non creare equivoci o aspettative sbagliate; deve essere chiaro, in particolare, che la competenza in materia di ordine e sicurezza pubblica e di contrasto della criminalità appartiene allo Stato, che la esercita attraverso il Prefetto quale autorità provinciale di pubblica sicurezza, mentre è compito dell'Amministrazione comunale rappresentare le istanze di sicurezza della collettività, italiana e straniera, che vive nel proprio territorio ed assumere tutte le iniziative di prevenzione sociale e di qualificazione dei luoghi di vita che possono concorrere a rendere più difficoltoso il manifestarsi dei fenomeni di disagio sociale e di comportamenti devianti. In questo contesto il Comune potrà avviare un percorso di revisione della regolamentazione esistente nelle materie afferenti alla sicurezza urbana sia attraverso norme "stabili" che "contingibili e urgenti" di supporto ad una normativa che spesso disciplina già la materia. L'accento, soprattutto in città come Pisa, viene infatti posto, sui fenomeni di illegalità diffusa, che rischiano di indebolire i sentimenti di solidarietà ed accoglienza dei cittadini pisani, che hanno reso Pisa all'avanguardia nelle politiche sociali e di integrazione.

Un secondo aspetto da sottolineare riguarda la necessità di prevedere un forte coordinamento nelle politiche per la sicurezza urbana tra territori limitrofi ed in particolare tra Comuni confinanti. Al di là delle facili battute sulle "ordinanze fantasiose" che hanno riempito le cronache estive, il rischio è che i Sindaci, per risolvere problemi contingenti del territorio da loro amministrato spostino sui comuni limitrofi, magari aggravando nel criticità, i fenomeni da affrontare: ciò non vale soltanto per il commercio abusivo sulle spiagge, ma per tutti i vari aspetti legati al concetto di "sicurezza urbana". E' allora necessario, che le politiche attuate vengano condivise su un'area più vasta e che le istituzioni sovra comunali si facciano carico di veri e propri piani di coordinamento anche al fine di rendere efficaci le politiche di integrazione attivate dai singoli comuni.

Un terzo aspetto fondamentale riguarda il legame che deve essere indissolubile tra sistema delle regole, certezza della loro applicazione, politiche di convivenza e di integrazione. La semplicità anche applicativa delle normative (non solo statali ma anche locali) il numero limitato delle regole stesse al fine di rafforzarne la portata ed il significato, la certezza della loro applicazione e delle sanzioni conseguenti, la stretta correlazione delle politiche e dei patti di integrazione e di convivenza con il sistema delle regole finalizzato ad una corresponsabilizzazione di tutti i soggetti protagonisti del vivere civile, sono condizione necessaria per un lo sviluppo delle nostre comunità.

Tutto ciò però richiede la necessaria introduzione delle politiche di sicurezza urbana in un contesto di investimenti adeguati e coerenti: per attuare attività poste a 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 è infatti necessario reperire risorse finalizzate ad appositi investimenti e ad attivare e sviluppare specifici servizi. In particolare è necessario che vengano previsti specifici finanziamenti volti a garantire alle forze dell'ordine sul territorio un numero adeguato di addetti, di fornire loro sedi adeguate, mezzi e strumenti efficienti, al fine di rendere efficaci i controlli e le azioni di prevenzione e di deterrenza delle illegalità, anche in relazione alla scarsa efficacia del sistema sanzionatorio; occorrono, inoltre, finanziamenti adeguati alla copertura dei servizi attualmente offerti dai comuni (compensando, ad esempio, integralmente il minor gettito ICI) e soprattutto al loro ulteriore sviluppo in coerenza con la definizione che il Ministro ha dato di sicurezza urbana, consentendo ai comuni di realizzare progetti per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.

1.2. Il Patto "Per Pisa Sicura".

La volontà di stipulare un Patto per la sicurezza tra gli enti locali e la Prefettura nasce dalla sottoscrizione di un protocollo tra il Ministro dell'Interno e l'ANCI il 20 marzo 2007. In tale accordo l'associazione dei comuni e il Ministero hanno convenuto sull'opportunità di un incremento della collaborazione tra i due livelli istituzionali al fine di sviluppare, nell'ambito delle proprie competenze, le politiche integrate e partecipate di sicurezza, rafforzando la collaborazione tra Polizia Municipale e Forze dell'ordine nel controllo del territorio ed attuando forme innovative di collaborazione logistica, strumentale e finanziaria tra Stato ed Enti locali per le finalità oggetto del

Patto. Il protocollo ha previsto, altresì, l'elaborazione di patti d'area e di protocolli territoriali di cui il patto "Per Pisa Sicura" fa parte.

Sulla base di questo accordo e alla luce della legge 125 del 2008, il Comune di Pisa, la Provincia di Pisa e la Regione Toscana hanno avviato un confronto sui contenuti da inserire in detto patto.

Sulle base delle precedenti considerazioni, dei contenuti del protocollo tra Ministero e Anci e della L.125/08, le linee proposte dal Comune di Pisa possono essere sintetizzate come segue.

A. Il patto per Pisa Sicura recepirà i contenuti del patto per la sicurezza tra ANCI e Ministero dell'Interno, ribadendo l'utilità/necessità di una collaborazione tra istituzioni territoriali e prefettura in tutte le occasioni che possono essere utili alle collettività

B. Il patto dovrà prevedere il coinvolgimento della Regione in quanto gli interventi in materia di sicurezza urbana possono essere efficaci se inseriti in un contesto più ampio di quello comunale.

C. Affermare con forza la necessità di riconoscere la "specialità" di Pisa quale polo di attrazione, ben oltre la sua dimensione in termini di residenti, assimilabile, per molti versi, a realtà metropolitane (grandi servizi di valenza nazionale, le Università, i centri di ricerca, l'Ospedale, gli insediamenti militari; l'aeroporto con più di 4 milioni di passeggeri l'anno, la stazione ferroviaria da cui transitano 15 milioni di passeggeri, l'attrazione turistica del complesso monumentale e della torre pendente stimabile in un afflusso di circa 10 milioni di persone; l'espansione residenziale dei mesi estivi del litorale pisano ed altre funzioni attrattive) e che, di conseguenza, i residenti pisani sono in numero assai inferiore rispetto agli effettivi fruitori della città e dei suoi servizi, e che per una risposta adeguata ai problemi di accoglienza e di sicurezza occorre riferirsi alla suesposta dimensione della città.

D. Che, in conseguenza del carattere di specialità della città di Pisa, occorre un adeguato e conseguente sistema di finanziamento delle forze dell'Ordine sia in termini di mezzi che di personale. In questo senso sarà necessario un intervento da parte del Governo Nazionale finalizzato ad aumentare gli strumenti, in termini e di uomini e mezzi, delle Forze di Polizia stanziate sul territorio pisano, in maniera tale che tali strumenti siano adeguati a un agglomerato urbano di dimensioni assai maggiore rispetto al numero dei residenti.

E. Al fine di dare uno strumento operativo sarà costituita una cabina di regia unica con compiti operativi al fine di incrementare l'efficacia degli interventi anche attraverso un rafforzamento del coordinamento degli interventi sul territorio e dello scambio di informazioni finalizzati, in particolare, a far fronte alle priorità individuate dal Comitato per l'ordine e sicurezza pubblica e dalle istituzioni locali.

F. Il Comune, a fronte di un maggior impegno delle forze dell'ordine nei controlli del centro storico anche notturni, sarà impegnato nell'incremento della presenza di vigili nei quartieri, prevedendo un aumento dell'organico della Polizia Municipale, e - al fine di poter garantire un numero maggiore di agenti destinati al presidio del territorio - individuando attività e funzioni attualmente svolte dalla Polizia Municipale che potranno essere delegate ad altri uffici e figure amministrative.

Verrà, quindi, potenziato significativamente il servizio del Vigile di Quartiere, con un maggiore impiego di unità a tale servizio destinate.

Gli agenti di Polizia Municipale che saranno destinati al controllo del territorio saranno dotati di strumenti adeguati che consentano loro di poter operare in maniera ottimale, limitando quanto più possibile i pericoli per la loro incolumità.

Il servizio di Polizia Municipale verrà comunque riorganizzato in modo da poterlo rendere il più possibile efficiente e vicino ai cittadini, a tal fine verrà valutata la possibilità di potenziare l'attuale numero telefonico della Polizia Municipale prevedendo, compatibilmente con le risorse di bilancio, l'istituzione di un numero verde attivo dalle 07.00 alle 24.00 che consenta di mettere immediatamente in contatto il Vigile di Quartiere più vicino con l'utente che chiede aiuto.

Verranno sensibilizzati (anche attraverso stage e corsi da finanziare con progetti integrati provincia, comunità europea, etc.) i cosiddetti "Vigilini" a segnalare situazioni di difficoltà e di emergenza

sociale, oltrechè situazioni di degrado e abbandono.

La Polizia Municipale parteciperà con le altre Forze di Polizia a presidi fissi e mobili del territorio nelle zone maggiormente in difficoltà e le altre che verranno individuate anche dalla “cabina di regia “così come prevista in questo documento e nella progettazione e realizzazione di un sistema integrato di videosorveglianza.

G. Per quanto riguarda il coordinamento degli interventi, sono state individuate alcune priorità che riguardano:

- il degrado urbano;
- l’abusivismo commerciale e la vendita di merce contraffatta;
- gli schiamazzi notturni e gli orari degli esercizi commerciali;
- gli accampamenti e gli insediamenti abusivi;
- lo sfruttamento della prostituzione;
- il fenomeno della tossicodipendenza e della devianza giovanile;
- la sicurezza stradale.

H. A fronte delle suddette priorità il Comune si impegna ad una revisione dei regolamenti e all’emanazione di ordinanze utili a far fronte ai problemi illustrati in maniera più efficace. Potrà essere fatto obbligo agli esercenti dei pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande di avere bagni in buono stato di manutenzione e di consentire l’utilizzazione dei bagni ai sensi della normativa vigente.

In questo senso la cabina di regia elaborerà strategie di intervento congiunto, tenendo presente che il progetto Città Sottili e il completamento del campo di Coltano rappresentano uno sforzo, non soltanto economico, importante e sostanzioso da parte del Comune e della comunità pisana verso le popolazioni nomadi, finalizzate a programmare la graduale eliminazione di fenomeni di abusivismo e illegalità in collaborazione con la Società della Salute e la Asl.

Altresì verranno individuati gli strumenti necessari ad arginare e contrastare il fenomeno della prostituzione su strada viene programmata una campagna di informazione contro il commercio abusivo, da svolgersi nel centro della città di Pisa e sul litorale, attraverso l’utilizzo di volantini, manifesti e cartellonistica, tale campagna viene approvata dal consiglio comunale, sentite le associazioni di categoria.

Viene proposto un tavolo di confronto per la salvaguardia di Piazza dei Miracoli al quali partecipi con il Comune di Pisa, La Sovrintendenza dei Beni Culturali, L’Opera Primaziale, la Provincia.

I. Dovrà essere incrementata l’attività di coordinamento sul territorio anche attraverso l’impegno congiunto di Provincia e Regione.

L. Anche allo scopo di liberare risorse delle forze dell’ordine da destinare al controllo del territorio, sarà verificata la possibilità di avviare un percorso sperimentale finalizzato a favorire il trasferimento delle funzioni relative al rinnovo dei permessi di soggiorno dalla questura all’amministrazione comunale.

M. Potrà essere attivato un fondo per la sicurezza in cui far confluire anche finanziamenti privati con cui finanziare specifici interventi di sorveglianza e prevenzione in accordo con i finanziatori stessi.

1.3. Gli strumenti

Anche in riferimento di quanto previsto dal nuovo articolo 54 del TUEL, saranno rivisti i regolamenti e saranno emanate nuove norme di ausilio e supporto alle azioni di contrasto al fenomeno dell’abusivismo commerciale, presso i complessi monumentali e nelle aree di forte afflusso di persone (mercati, parcheggi, ecc.), norme finalizzate a contrastare gli accampamenti e gli insediamenti abusivi e norme finalizzate a contrastare i fenomeni di degrado e di pericolo derivanti dalla somministrazione e dalla vendita delle bevande in vetro, oltre che modificare gli orari di

apertura e chiusura degli esercizi commerciali nel caso se ne ravvedano i motivi di incolumità pubblica o sicurezza urbana.

Per quanto riguarda il corpo della polizia municipale è necessario avviare un percorso di analisi dei processi organizzativi e dei carichi di lavoro compiendo anche scelte di lungo periodo a partire da una verifica degli attuali assetti della Polizia Municipale, dell'attuale dotazione organica, e dei cambiamenti da introdurre anche al fine di prevedere una distinzione tra il ruolo del vigile di quartiere e le altre figure tipiche del corpo della polizia municipale, tenuto conto della situazione di grave sotto organico in cui versa attualmente il corpo: le azioni legate alla vivibilità e alla sicurezza urbana, infatti, necessitano di un corpo di polizia municipale ben organizzato e formato con una presenza sul territorio che appare incompatibile con il numero di addetti oggi in servizio.

Dovrà, inoltre, essere approvato un nuovo regolamento della polizia municipale, tenendo conto delle necessità di incremento del controllo sull'applicazione dei regolamenti e delle ordinanze comunali, riorganizzandone le funzioni e trasferendo competenze amministrative ad altri servizi comunali; dovrà altresì essere incrementata la presenza sul territorio ridefinendo il ruolo del vigile di quartiere e le relative attività di prossimità. Il ruolo del vigile di quartiere, in particolare, diventerà fondamentale se integrato con il sistema del decentramento amministrativo per cui sul territorio saranno presenti e coordinati i servizi dei vigili di quartiere, con i servizi anagrafici e di stato civile, il protocollo, gli urp decentrati non solo del comune i centri sociali e le associazioni presenti nei quartieri.

2. Vivibilità dei quartieri e del centro storico.

2.1. Premessa

Sicurezza urbana, come enunciato in premessa, è anche vivibilità della città, rimozione del degrado, pulizia, cura dei luoghi. In tal senso valgono, in generale, le previsioni del programma di mandato 2008-2013 ed in particolare al tema 3 La qualità urbana. Con particolare riferimento alla vivibilità si prevede di attuare il programma in tre direzioni.

2.2. I progetti di riqualificazione

La prima riguarda la definizione e poi la realizzazione di appositi progetti di riqualificazione di aree urbane ad alto impatto turistico e/o di popolazione che vedano un complesso di interventi rivolti alla pulizia, alla manutenzione straordinaria, all'arredo urbano, alla sorveglianza, ecc. Viene annualmente programmato un piano di illuminazione pubblica, pulizia e rasatura dell'erba e arredo delle aree a verde, dei giardini pubblici e delle aiuole, compatibilmente con le risorse disponibili.

Tali aree potranno essere date in "adozione" a scuole o associazioni, che ne curino e ne mantengano il decoro. Tali progetti saranno finanziati dalle scuole o dalle associazioni stesse, le quali potranno accedere ai fondi per la cultura e le associazioni culturali. Sono state individuate in particolare le seguenti aree:

- Complesso monumentale del Duomo (comprese le aree limitrofe di Via Cameo, Largo Cocco Griffi, primo tratto di Via Santa Maria)
- Zona Stazione
- Asse Pedonale Corso Italia, Borgo e piazze limitrofe (Piazza delle Vettovaglie e Piazza la Pera)
- Litorale

In particolare si potrà prevedere che Parchi Urbani e Aree Urbane di particolare interesse (come per esempio il Bastione San Gallo, la zona a verde della Cittadella, gli Argini e le golene del fiume Arno, etc.) potranno essere oggetto di concessione, previo la indizione di un bando pubblico.

I termini, i modi e i costi della concessione dovranno essere stabiliti dal consiglio comunale e previsti nel bando.

La convenzione dovrà prevedere che la gestione, il controllo e la manutenzione delle aree di concessione sarà a carico del concessionario.

Verrà programmato un piano di gestione e di manutenzione dei Monumenti volto a salvaguardarne l'integrità, anche mediante l'utilizzo di telecamere, compatibilmente con le risorse di bilancio.

2.3. La vivibilità nei quartieri

Parallelamente all'avvio dei progetti di riqualificazione specifici sarà definito un "metodo" di monitoraggio e di risposta ai bisogni di vivibilità nei quartieri attraverso un sistema di rilevazione dei problemi e di recepimento delle segnalazioni e di classificazione delle segnalazioni in base ai tempi di risposta (una specie di triage dei quartieri); sarà quindi necessario prevedere un sistema organizzativo che consenta di attuare o di programmare gli interventi necessari anche attraverso la figura del mediatore di quartiere. Tale figura che verrà formata dall'amministrazione comunale e dalla Polizia Municipale potrà divenire il punto di riferimento più vicino ai cittadini, con compiti di ausilio al Vigile di Quartiere e di prevenzione, attraverso il coinvolgimento nei progetti di mappatura dello stato dei quartieri, come ad esempio lo stato di pulizia del quartiere, manutenzione delle strade, illuminazione, verde pubblico, fenomeni di disagio, etc.

Tale personale potrà essere individuato attraverso il coinvolgimento dell'associazionismo e del volontariato. In particolare dovranno essere verificati, in ogni quartiere:

- la viabilità e la sicurezza delle strade;
- lo stato della segnaletica stradale verticale ed orizzontale;
- lo stato della manutenzione delle strade, dei marciapiedi e delle piazze;
- lo stato di manutenzione del verde pubblico;
- la manutenzione della pubblica illuminazione;
- gli immobili pubblici presenti sul territorio e il loro stato di manutenzione;
- il generale stato di manutenzione degli immobili privati e le eventuali situazioni di pericolo causate dalla non regolare tenuta del patrimonio da parte dei soggetti proprietari (pubblici o privati);
- lo stato di pulizia generale del quartiere;
- le situazioni di criticità legate a fenomeni di illegalità e di abusivismo.

2.4. Gli strumenti

Anche in riferimento di quanto previsto dal nuovo articolo 54 del TUEL, saranno rivisti i regolamenti e saranno emanate nuove norme finalizzate ad una più efficace dissuasione dei fenomeni di vandalismo, inasprendo le sanzioni per chi sporca strade, piazze, aree verdi, parchi, panchine e contrastando il fenomeno delle scritte sui muri, dei danneggiamenti del patrimonio, ecc.

Al fine di attuare quanto previsto sarà costituita una apposita struttura organizzativa, direttamente dipendente dal Direttore Generale, che preveda interazioni forti con molti servizi dell'ente (ambiente, commercio, lavori pubblici, manutenzioni, mobilità, polizia municipale, ma anche aziende partecipate come Geofor, Pisamo, CPT, Sepi). Attraverso questa struttura sarà possibile predisporre apposite schede di analisi e intervento suddivise quartiere per quartiere con l'elenco delle soluzioni distinguendo gli interventi immediatamente attuabili da quelle da inserire nella programmazione dei servizi e delle aziende comunali, anche attraverso una revisione dei contratti di servizio.

La struttura suddetta avrà naturalmente uno strettissimo legame con gli uffici e coi i servizi del nuovo decentramento amministrativo che troverà una integrazione dei servizi attualmente offerti dalle circoscrizioni con gli URP decentrati, con i Vigili di quartiere e con le associazioni presenti sul territorio.

3. Politiche del Comune per la prevenzione del disagio, la coesione sociale, l'integrazione culturale.

Come esposto nella premessa al punto 1 del presente documento, la sicurezza urbana è infine, e forse prioritariamente, prevenzione del disagio, convivenza civile e coesione sociale. In tale senso la sicurezza urbana va inquadrata nel contesto più ampio delle politiche comunali e dei servizi ai cittadini. Si rinvia dunque al programma di mandato 2008-2013 ed in particolare alla premessa e al tema 2 La qualità della vita.