

Urbanistica e sicurezza

Alessandro Benevolo

Già nel XIV° secolo Ambrogio Lorenzetti nel suo affresco sulle virtù urbane, conservato nel palazzo municipale di Siena, nel descrivere le caratteristiche di una città che un governo deve difendere, accanto alle tre virtù teologali, ovvero Fede, Speranza e Carità, alle quattro virtù cardinali, Giustizia, Temperanza, Prudenza e Fortezza, ad altre due Virtù non convenzionali, ovvero la Pace e la Magnanimità, troviamo Securitas, la sicurezza. Un elemento non certo secondario, che già ottocento anni fa veniva giudicato come condizione del vivere civile (fig. 1).

Oggi le cose possono dirsi cambiate? Gli ingredienti del buongoverno nell'Italia che esce dal Medioevo possono definirsi superati? A me sembra che la vita collettiva urbana continui a poggiare sui pilastri senesi anche se

questi concetti sono evoluti, malgrado le istituzioni municipali si siano modificate nei ruoli e nella forma.

Le nostre istituzioni democratiche garantiscono infatti per questi concetti livelli di qualità da tempo sicuramente superiori a quelle garantibili in passato. Restando al concetto di sicurezza, è interessante notare come Lorenzetti lo raffigura. **L'immagine della sicurezza è quella di persone che passeggiano tranquille per la città;** al riparo da rischi personali. La sicurezza intesa come sensazione di sicurezza.

La città sicura, che sembri sicura

Oggi le nostre città possono dirsi più sicure? Passeggiamo tranquilli come i senesi del '300? Ma, soprattutto, i governi delle nostre città agiscono correttamente su questo fronte? Le no-

stre città, rese sicure, trasmettono ai cittadini la sensazione di sicurezza?

La tesi di chi scrive è che le nostre città sono forse sufficientemente sicure, ma senz'altro non trasmettono sicurezza per come nel tempo si sono costruite, per ignoranza del concetto di sicurezza e per i provvedimenti che vengono presi a difesa.

La sicurezza (di una città, di un territorio) è determinata da una molteplicità di fattori. Le politiche urbanistiche possono incidere sotto questo profilo. Va capito come e con quali effetti.

Nell'ideazione dello spazio urbano, nella sua attuazione e, soprattutto, nella sua manutenzione nel tempo l'urbanistica può assumere in maniera strutturale il criterio della sicurezza, cercando da un lato di incidere in maniera specifica sull'ambiente urbano, lo spazio, le attività, i servizi, i movimenti, l'uso della città, dall'altro stabilire un ponte con le politiche di prevenzione sociale e di controllo e del territorio.

“La prima cosa da capire – dice l'antropologa americana Jane Jacobs, che può essere considerata il caposcuola di questa linea di pensiero – è che l'ordine pubblico nelle strade e sui marciapiedi della città non è mantenuto principalmente dalla polizia, per quanto questa possa essere necessaria: esso è mantenuto soprattutto da una complessa e quasi inconscia rete di controlli spontanei e di norme accettate e fatte osservare dagli abitanti stessi”. (Jane Jacobs, *Vita e morte*

delle grandi città, New York, 1961).

In questo senso quando si parla di urbanistica finalizzata alla sicurezza si fa riferimento al fatto che la riqualificazione o progettazione dello spazio fisico deve essere funzionale a sostenere la vitalità del quartiere prevedendo una distribuzione delle funzioni (commercio, attività ricreative, culturali e sociali, trasporti, spazi pubblici collettivi) e favorendo, attraverso interventi strutturali, la coesione sociale, l'organizzazione degli abitanti, le relazioni di vicinato, l'identificazione con i luoghi, per ingenerare meccanismi virtuosi di controllo informale del territorio. Quello che la progettazione urbanistica finalizzata alla sicurezza deve fare è quindi rafforzare la griglia di sicurezza e renderla continua. Questo metodo di analisi di un territorio permette anche di individuare gli interventi necessari e prioritari.

In Italia la ricerca e la pratica urbanistica, concentrata sulle procedure di formazione dei piani, ha rimosso questo aspetto del problema trasferendolo in toto e frettolosamente tra le buone pratiche di manutenzione dei luoghi urbani. Non così all'estero, nei paesi più avanzati di matrice anglosassone o nei Paesi Bassi.

Ad esempio ricordiamo la **prevenzione del crimine attraverso la progettazione ambientale** (in inglese *Crime prevention through environmental design*, CPTED), ovvero un approccio multi-disciplinare per sviluppare un **deterrente** al compor-

tamento criminale attraverso una corretta progettazione ambientale. La teoria del CPTED è stata formulata e conosciuta dal criminologo C. Ray Jeffery nel 1971 con l'uscita dell'omonimo libro. Altri contributi sono dovuti al lavoro dell'architetto Oscar Newman, che nel 1972 pubblicò *Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design*. Entrambi hanno potuto svolgere il loro lavoro avvalendosi dei precedenti scritti di Elizabeth Wood, Jane Jacobs e Schlomo Angel. Le strategie del CPTED contano sull'abilità di influenzare l'offensore prima dell'azione criminale. La **sorveglianza spontanea** aumenta l'apprensione dell'offensore data dal rischio di essere visto dalla persona. L'obbiettivo è raggiunto progettando la disposizione fisica di oggetti, attività e persone in modo tale da massimizzare la visibilità e sviluppare interazione sociale positiva fra utenti legittimi di spazio privato e pubblico. Gli offensori potenziali avvertono un aumentato controllo e limitazioni sui loro potenziali percorsi di fuga. Il **controllo di accesso naturale** limita le opportunità di comportamenti criminali differenziando chiaramente gli spazi pubblici da quelli privati. Questo avviene intervenendo sull'illuminazione, inserendo ingressi ed uscite selettive, recintando e creando ampi spazi che limitino l'accesso o generino un flusso controllato. Il **rinforzo territoriale naturale** promuove il controllo sociale attraverso l'aumento della definizione degli spazi e

della percezione di proprietà privata. Il maggior senso di proprietà induce i proprietari a sfidare gli intrusi o ad indicarli alla polizia. In secondo luogo, il senso di spazio posseduto crea un ambiente dove "estraneo" o "intrusi" sono di rilievo e sono identificati più facilmente. Usando edifici recinti, pavimentazione, segnali, illuminazione e panorama per esprimere proprietà e definire spazio pubblico, semi-pubblico e spazio privato, viene progettato il rinforzo territoriale naturale (fig. 2).

Oppure, nel 2003, il *Crime Opportunity Profiling of Streets (COPS)*. Un report di *best practices* europee che applicano il CPTED, con una particolare attenzione a quelle capaci di combinare strategie di prevenzione criminale e comportamenti anti-sociali.

Il *Police Label Safe Housing (PLSH)* in Olanda. Una certificazione (degli organi di polizia) nata a partire da esperimenti avanzati di *housing*, che garantisce la minimizzazione dei rischi di intervento delle forze dell'ordine. Una certificazione che ha portato già nel 1994 a primi esperimenti di nuovi quartieri; nel 1996, l'estensione dell'approccio a scala nazionale e nel 2005 la creazione di un protocollo di certificazione degli organi di polizia. Il PLSH si propone di raggiungere principi di vivibilità attraverso la sicurezza: pro-attiva, preventiva, repressiva; la sicurezza attraverso la cooperazione degli enti coinvolti: polizia, municipalità, industria, asso-

ciazioni di housing. La certificazione di polizia nasce come etichetta di sicurezza, che coinvolge diversi profili di minaccia alla sicurezza: potenziale effrazione di edifici, potenziale effrazione di appartamenti, furto d'auto e potenziale effrazione d'auto, furto di bici (non poteva mancare), vandalismo, comportamento anti-sociale, paura del crimine e incendi.

In campo italiano registriamo alcuni timidi tentativi nella Regione più sensibile e avanzata sui temi sociali: l'Emilia Romagna. Buona l'esperienza di Modena, quasi pionieristica nell'affrontare il degrado di un luogo definito Hotel Eroina nei pressi della stazione ferroviaria (riqualificazione condominio R-nord e torri del complesso Windsor Park). Interessante quella condotta a Sassuolo anche se data la dimensione dei luoghi, degli edifici degradati e della quantità veramente alta di delinquenza, immigrazione e disoccupazione non è stata ancora completamente risolta. Ricca e originale quella di Calderara di Reno; e poi quella socialmente spumeggiante, creativa e piena di proposte Reggio Emilia nel recupero del degrado di aree nei dintorni della stazione ferroviaria che è passata attraverso "Il patto per la convivenza, le regole, la responsabilità in zona Stazione".

A queste esperienze è seguita la recente proposta di Master Plan della Sicurezza di Perugia e a diverse iniziative in tante città italiane che

si sono poi raccolte intorno al FISU (Federazione Italiana Città Sicure, che aderisce all'omonima federazione europea FISE).

Dal lavoro molto cauto di questa federazione è scaturito un *Manuale sulla sicurezza e gestione degli spazi urbani*. Tutto questo (e spiace dirlo), senza il contributo organizzato della cultura urbanistica e degli urbanisti, quando invece sono questi quelli che più di altri avrebbero potuto dare, ma soprattutto ricevere, nuovi stimoli dal lavoro svolto e dalle competenze innovative di molteplici professionalità che si sono cimentate sul tema della sicurezza urbana. Esperienze che sarebbero potute poi essere ulteriormente utilizzate e diffuse in una spirale positiva di *doing by learning* al fine di aumentare la percezione della sicurezza e la qualità reale del vivere in aree urbane.

Pur coi colpevoli ritardi di questo processo, in relazione alle tematiche richiamate dal Manuale, ritengo che sia giunto il momento di mettere insieme queste professionalità preziose per la progettazione della città del prossimo futuro. E questa volta all'interno del *dream team* oltre alle professionalità che negli anni passati hanno supportato l'urbanistica e l'urbanista (agronomi, statistici, esperti di traffico e trasporti, geologi, architetti edili e restauratori, ingegneri...) è necessaria l'integrazione con criminologi, sociologi, mediatori culturali, Onlus, operatori del terzo settore; ed ancora vigili urbani, carabinieri e

forze di polizia, esperti di *security* e di *safety*, di *information technology* e della comunicazione. Come avviene oltre oceano da quasi quarant'anni e da oltre venti nei Paesi europei più avanzati.

Tuttavia va ricordato che l'urbanistica è come la medicina: interviene su un paziente malato. Tende quindi ad intervenire in tema di sicurezza in situazioni già insicure, mentre il CP-TED si preoccupa invece di prevenire le malattie, di avvicinarsi ad un modello di paziente sano.

La stessa ultracitata frase di Jane Jacobs negli anni '70 sulla rete di controlli spontanei non sembra concedere molto credito alle possibilità offerte dall'urbanistica in materia di sicurezza, spostando invece l'attenzione sulle possibili azioni successive e in particolare sulla "cucitura" di una serie di spazi né pubblici, né privati: a metà strada. Qui è possibile immaginare un teatro di comportamenti collettivi capaci di creare quel presidio cui la Jacobs accenna.

Gli studi successivi alla Jacobs, e in particolare quello di Oscar Newman attribuiscono un ruolo possibile di prevenzione dal crimine all'*Urban design* (parola non a caso in traducibile in italiano), col quale si intende quell'attività di disegno particolareggiato degli spazi urbani (non sempre praticata nei nostri piani urbanistici). Sia chiaro: prevenzione, dissuasione, non esclusione del crimine e non unica azione. La principale resta

quella ricordata dalla Jacobs.

L'ossessivo riferimento allo strumento dello *zoning*, nato nel mondo occidentale come strumento di ordine e separazione in una fase convulsa di crescita delle città e in Italia come deformazione capziosa e un po' grottesca dei principi lecorbusierani della *ville radieuse* in tarda epoca fascista, va oggi dimostrandosi inadeguato di fronte alla rigenerazione della città esistente. Può lasciare il posto in favore di altre forme di pianificazione territoriale, da ricercarsi ed applicarsi a seconda delle diverse realtà, senza la pretesa di una soluzione valida per tutte le stagioni e situazioni. L'*urban design* appunto.

Mentre all'estero questa riflessione è presente da diversi decenni, in Italia il dibattito su questi temi si è avviato sul famoso documento INU dei primi anni '90 sulle modalità di costruzione dei piani urbanistici. Piani divisi in due, in tre, in quattro. Piani strutturali, strategici, operativi ecc.: un profluvio di sigle e ricette con la pretesa un po' ridicola della ricetta uguale per ogni occasione. Una discussione in astratto che allontana tutti dal nocciolo del problema: cittadini, amministratori, urbanisti e operatori immobiliari.

Tuttavia, gli effetti collaterali di queste prime, pioneristiche esperienze italiane hanno allargato il dibattito urbanistico su questo tema. In alcune realtà locali ci si è avventurati fino alla predisposizione di "tavoli permanenti della sicurezza" ai quali

partecipano sia gli Enti locali che lo Stato attraverso le prefetture e le forze di polizia e che hanno permesso e sempre più permetteranno in futuro, di intervenire con creatività e fermezza in tutte quelle operazioni di incremento della sicurezza sia reale che percepita e non solo attraverso la forza o l'applicazione di concetti tipo "tolleranza zero" o "legge ed ordine". Si va affermando la comprensione profonda del rapporto tra spazio pubblico e degrado, segregazione e qualità dell'ambiente urbano, accoglienza e solidarietà e sempre più diventerà necessario intervenire concretamente sulla qualità della vita urbana da ottenersi con pochi, qualificati, urgenti e mirati interventi innanzi tutto a livello di quartiere. Ed a maggior ragione non si può aspettare gli esiti di una urbanistica sempre più rallentata per avviare operazioni di risanamento e riqualificazione al fine di evitare che il tema della sicurezza urbana ricada solo sulle spalle delle forze di polizia, carabinieri e polizia municipale. È necessario quindi che l'urbanistica si apra alla cultura della sicurezza, della prevenzione e della solidarietà praticata, contro il degrado ed il vandalismo. Il tema della sicurezza urbana si pone oggi in una posizione intermedia fra le responsabilità dell'amministrazione locale e le responsabilità dello Stato; e le esperienze sin qui svolte dal FISU hanno dimostrato che è la collaborazione (senza competizioni e conflitti fra istituzioni) che può riuscire a fare cit-

tà sicura, città creativa, città di qualità e di benessere, città solidale, città facile, città di speranza ed integrazione. Va letto come un invito a non accontentarsi delle semplificazioni a portata di ogni piano urbanistico. A non usare le solite categorie di analisi, a non ignorare le peculiarità del luogo (*genius loci*), a non ripetere ricette collaudate. Il coinvolgimento di tutto un universo di operatori ed attori sociali per incrementare la mixofilia e combattere la mixofobia; i temi dell'accessibilità di quartiere ai luoghi di uso pubblico, della sicurezza dei parchi e delle ciclabili, del miglioramento della manutenzione, della predisposizione di piani urbanistici di dettaglio tali da non lasciare spazi bui; il rifiuto dell'urbanistica della mono destinazione d'uso. Non esiste la ricetta della città sicura. Come in campo automobilistico, esistono vetture più o meno sicure ma non esiste quella al sicuro dall'imperizia del guidatore, a prova d'incidenti. E non vanno nemmeno bene i succedanei dell'automobile: i finti provvedimenti a favore della sicurezza, semplificando in ambito urbano il tema all'*hot spot* del momento, ovvero all'edificio abbandonato che ospita i sempre più poveri o l'edificio dove si spaccia e si pratica la prostituzione. E neppure può limitarsi alla chiamata operosa dei volontari contro i soliti "graffitari" o alla repressione tramite ordinanze contro la vendita di alcolici nelle strade del centro storico pieno di giovanotti col bicchiere in

mano o ai dintorni di tutte le stazioni ferroviarie italiane.

Le analisi, le prassi e gli interventi di “sicurezza urbana“ devono permeare la pianificazione urbanistica, devono trovare anche riscontro su aree più vaste. Insomma la sicurezza e la sua percezione sono temi che vanno affrontati dal micro al macro e viceversa, dove il quartiere (inteso non come unità amministrativa ma come unità di un vicinato realmente praticato e vissuto dei/dai suoi abitanti) deve essere considerato l'unità minima di pianificazione. Come è emerso con efficacia nella recente esperienza del Masterplan dei Quartieri della città

di Parma.

Deve essere la città intera l'oggetto della pianificazione della sicurezza urbana. Ed il quartiere (quello vissuto) può e deve essere l'unità minima di pianificazione delle politiche urbanistiche, sociali, dei servizi, della mobilità e della sicurezza. Ma dovranno anche cambiare le modalità di approccio della pianificazione. Indagini accurate dei tessuti edilizi, comprensione dei livelli di stratificazione sociale ed economica, il sistema della mobilità anche non automobilistica, comprensione dei servizi urbani come sistema e dei percorsi come maglia reticolare di collegamento.



Figura 1 – Ambrogio Lorenzetti, *Allegoria del Buongoverno*, Palazzo Pubblico di Siena, 1338