



12 GIUGNO 2024

Sicurezza urbana e inclusione di
genere: gli strumenti e il ruolo delle
pubbliche amministrazioni

di Chiara Mari

Ricercatrice di Diritto amministrativo
Sapienza - Università di Roma

Sicurezza urbana e inclusione di genere: gli strumenti e il ruolo delle pubbliche amministrazioni*

di Chiara Mari

Ricercatrice di Diritto amministrativo
Sapienza - Università di Roma

Abstract [It]: L'articolo analizza il ruolo e gli strumenti a disposizione della pubblica amministrazione per garantire l'inclusione di genere nelle città e la sicurezza urbana. L'analisi evidenzia che per garantire la sicurezza delle città per le donne vanno utilizzati congiuntamente interventi pubblici "dall'alto" – mediante i piani o il rafforzamento dei servizi pubblici – e iniziative "dal basso" promosse dagli stessi cittadini nel contesto dell'informalità o "condivise" mediante l'uso di strumenti negoziali, a seconda delle specificità territoriali. Ciò nel contesto di una nozione estesa di sicurezza urbana che, alla luce delle recenti riforme, ricomprende anche aspetti sociali e di inclusione compresa quella di genere non solo a fini di tutela ma per una partecipazione attiva delle donne nel miglioramento della qualità della vita nelle città.

Title: Urban security and gender inclusion: the tools and the role of public administration

Abstract [En]: The article analyzes the role and tools available to public administration to guarantee gender inclusion in cities and urban security. The analysis highlights that to guarantee gender safety in cities, public interventions "from above" must be used jointly – through plans or the strengthening of public services – and "bottom-up" initiatives promoted by citizens themselves in the context of informality or "shared" using negotiation tools, depending on territorial specificities. This is in the context of an extended notion of urban security which, considering recent reforms, also includes social and inclusion aspects including gender, not only for protection purposes but also for the active participation of women in improving the quality of life in cities.

Parole chiave: Sicurezza urbana, inclusione di genere, città, pubbliche amministrazioni, strumenti autoritativi, negoziali e informali

Keywords: Urban security, gender inclusion, cities, public administrations, authoritative, negotiating and informal tools

Sommario: **1.** La nozione estesa di sicurezza urbana: l'approccio di genere. **1.1.** Le indicazioni sovranazionali. **1.2.** Gli spunti dalla disciplina nazionale. **1.3.** La legislazione regionale. **2.** Gli strumenti per la sicurezza urbana "di genere". **2.1.** La pianificazione della città e la riqualificazione urbana. **2.2.** Il potenziamento dei servizi pubblici e l'uso della tecnologia. **2.3.** I patti per la sicurezza urbana. **2.4.** L'utilizzo della *soft law* e le iniziative informali: potenzialità e criticità. **3.** L'approccio di genere nel contesto delle riforme sulla sicurezza urbana: il ruolo delle pubbliche amministrazioni e i problemi aperti. **4.** Tendenze e prospettive: la sinergia tra strumenti autoritativi, negoziali e informali.

1. La nozione estesa di sicurezza urbana: l'approccio di genere

Nell'ambito della sicurezza urbana un rilievo emergente consiste nell'approccio di genere inteso come necessità, da un lato, di aumentare la percezione della sicurezza delle città per le donne, dall'altro, di prevenire fenomeni di illegalità. Il tema si inquadra nel riconoscimento di una nozione "estesa" di

* Articolo sottoposto a referaggio.

sicurezza urbana che non attiene più soltanto alla tutela dell'ordine pubblico¹, ma coinvolge aspetti economici, ambientali e soprattutto sociali, quali appunto le differenze di genere². In effetti, la sicurezza urbana viene considerata una nozione più ampia rispetto al tradizionale ordine pubblico statale³ riguardando non solo la repressione dei reati, ma la qualità della vita dei cittadini⁴ a partire dalle donne⁵. La correlazione tra sicurezza urbana e inclusione di genere⁶ trova fondamento nell'art. 3 della Costituzione che, dopo aver rimarcato l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge a prescindere dal sesso⁷, al comma secondo prevede che “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”⁸.

¹ La tutela dell'ordine pubblico è considerata come una delle funzioni pubbliche fondamentali. Cfr. S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano, 2000, p. 137. In diritto positivo l'art. 159, comma 2, del d.lgs 31 marzo 1998, n. 112 stabilisce che “le funzioni ed i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e sicurezza pubblica (...) concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”.

² In tema di sicurezza urbana e approccio di genere è stato evidenziato “come una concezione così ampia della sicurezza urbana non possa prescindere dall'affrontare, in tutti i suoi aspetti, anche il tema della differenza di genere per come esso si declina da un lato rispetto alle aggressioni verso le donne (di varia forma e natura) dall'altro rispetto alla loro percezione di cosa sia la sicurezza, percezione che può divergere, anche fortemente, da quella maschile”. Cfr. *Riflessioni ed esperienze su sicurezza e differenze di genere*, a cura del Gabinetto del Presidente della Giunta - Servizio Politiche per la sicurezza e la polizia locale, Regione Emilia-Romagna, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2008, p.18.

³ Inteso come sicurezza, incolumità e “condizione pacifica immune da violenza”. Cfr. G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pub.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 1061; G. CAIA, *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 2003, p. 281 e ss.

⁴ V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti ed amministrazione*, Cedam, Padova, 2018, in particolare, p. 397 dove si fa riferimento ad una “diversa lettura della ‘sicurezza urbana’ più ampia e al contempo autonoma rispetto alla nozione ‘statale’ di sicurezza pubblica. La ‘sicurezza urbana’ si caratterizza sempre di più per aspetti non riconducibili alla ‘prevenzione e repressione di reati’. Si tratta di interventi di natura prettamente sociale, culturale, urbanistica e architettonica”. Ed ancora lo stesso autore fa riferimento alla circostanza che “nelle città cambia la portata del problema securitario: non più solo prevenzione e repressione dei reati, ma soprattutto promozione e garanzia di migliori condizioni di vivibilità. Si tratta di un obiettivo che si cerca di raggiungere attraverso l'integrazione delle politiche per la sicurezza con altre politiche pubbliche: la pianificazione urbanistica, la salvaguardia del territorio, l'integrazione sociale e culturale, la risoluzione dei conflitti, l'educazione alla legalità”, così V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana in Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2017, p. 32. Si veda anche G. MOBILIO, *Le difficili strade della sicurezza urbana: riflessioni su un concetto giuridico sfuggente in Diritto Pubblico*, n. 3/2022, pp. 881-913.

⁵ B. FUSCO, *La città delle donne. Sicurezza, spazio pubblico e strumentalizzazione del corpo femminile nel contesto urbano: una prospettiva di genere*, Red Star Press, 2021.

⁶ Il tema è all'attenzione della dottrina straniera, si vedano Y. BEEBEEJAUN, *Gender, urban space, and the right to everyday life*, in *Journal of Urban Affairs*, n.3/2017, pp.323-334; N. BASU, MD MAZHARUL HAQUE, M. KING, MD KAMRUZZAMAN, O. OVIEDO-TRESPALACIOS, *The unequal gender effects of the suburban built environment on perceptions of security*, in *Journal of Transport & Health*, Vol.23, 2021; A. CRAWFORD, *Reflections on developments in urban security across Europe over the last 30 years: trends and enduring tensions*, in *Rassegna Italiana di Criminologia*, n.3/2023, pp. 168-179.

⁷ Secondo autorevole dottrina la mira dei costituenti fu quella di “recare vantaggio alle donne” e ciò si è tradotto nell'ordinamento in un divieto di discriminazione. Cfr. L. PALADIN, *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, Giuffrè, 1965, p. 519 e ss.

⁸ Per un approfondimento in generale si veda L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965; A. S. AGRO, *commento all'art. 3*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione, Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna, 1974; con specifico riferimento alle differenze di sesso, si vedano A. PIZZORUSSO, *Che cos'è l'eguaglianza*, Editori Riuniti, Roma, 1983, soprattutto p. 71 e ss.; A. CERRI, *L'eguaglianza*, Laterza, Roma-Bari, 2005, soprattutto p. 37 e ss.

Di conseguenza, spetta anche alle pubbliche amministrazioni adottare le opportune misure sia per tutelare il diritto alla sicurezza sia per garantire una partecipazione al contesto urbano che prescindano dalle differenze di genere⁹. Ciò in conformità alle altre disposizioni costituzionali che prevedono espressamente: la parità di genere nel mondo del lavoro (art. 37 Cost.); l'uguaglianza dei coniugi nella famiglia (art. 29 Cost.); il suffragio universale (art. 48 Cost.); le pari opportunità nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (art. 51 Cost.)¹⁰. Nell'ambito delle complesse interpretazioni delle disposizioni richiamate e limitatamente ai fini delle presenti riflessioni, è sufficiente in questa sede evidenziare che l'attenzione all'inclusione di genere può avere nel contesto costituzionale una duplice funzione: da un lato, garantire i diritti individuali fondamentali per assicurare lo sviluppo della persona che attiene anche alla qualità della vita nelle città¹¹; dall'altro lato, consentire alle donne la partecipazione attiva nel contesto urbano come vantaggio collettivo, considerato che il “pluralismo dei punti di vista e dei contributi”¹² consente di migliorare lo svolgimento delle attività dell'amministrazione nelle città. In altre parole, la parità di genere può essere considerata sia nella dimensione individuale, sia nella dimensione collettiva¹³ con la conseguenza di valutare non solo l'aspetto della tutela dei diritti fondamentali dei singoli, ma anche quello della partecipazione attiva a fini di sicurezza e per migliorare la vivibilità del contesto urbano¹⁴.

Passando al livello legislativo, occorre evidenziare che sono state adottate – seppur in un lento processo attuativo¹⁵ – previsioni in favore della parità di genere in settori specifici che solo di recente hanno ricompreso la sicurezza urbana. Si può iniziare dal settore del lavoro, per arrivare al diritto di famiglia con riferimento alla parità tra coniugi, ad aspetti penalistici come la depenalizzazione dell'adulterio

⁹ A. SIMONATI, *La “cittadinanza di genere”: le nuove frontiere dell'uguaglianza fra uomini e donne*, in *Nuove Autonomie*, n. 2/2022, p. 705 e ss.; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984. Si veda anche R. CARIDÀ, *I diritti di cittadinanza inclusiva tra esigenze di sicurezza e doveri di solidarietà*, in *Federalismi.it*, n. 14/2017, p. 5, dove si evidenzia che: “l'art. 3 della Costituzione, nel prevedere il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona, concorre a delineare uno Stato democratico e personalista che è, per ciò stesso, necessariamente pluralista, in quanto, essendo rispettoso delle libertà costituzionali di ciascuno, sia come singolo sia nella dimensione sociale, deve creare le condizioni per l'esercizio di tali libertà affinché tutti ne possano parimenti godere”.

¹⁰ Cfr. M. FORTINO, *Parità di sessi*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 696 e ss. Come fondamento del principio di uguaglianza vi è il più generale divieto di discriminazione, di cui all'art. 21 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea.

¹¹ G. NUVOLATI, *Sviluppo urbano e politiche per la qualità della vita*, Firenze University Press, 2018.

¹² A. SIMONATI, *La “cittadinanza di genere”: le nuove frontiere dell'uguaglianza fra uomini e donne*, cit., p. 709.

¹³ Si veda sui rapporti tra dimensione individuale e sociale, A. PIOGGIA, *La cura nella Costituzione. Prospettive per una amministrazione della cura*, in G. ARENA, M. BOMBARTDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Università di Trento, Quaderni della facoltà di giurisprudenza, n. 62/2022, p. 43 e ss.

¹⁴ D'altra parte, i pubblici poteri svolgono anche un'azione volta a “consentire di vivere tranquillamente nella comunità e di agire in essa per la manifestazione della propria individualità e per il soddisfacimento dei propri interessi”, Così, F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Cedam, Padova, 1997, p. 299.

¹⁵ Sulle difficoltà di attuazione della parità di genere si vedano, M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Raffaello Cortina, Milano, 2020; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, Bologna, il Mulino, 2006; A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.

femminile¹⁶, alle azioni positive¹⁷ e, infine, all'adozione del Codice delle pari opportunità (d.lg. 11 aprile 2006, n. 198)¹⁸ che si riferisce all'inserimento delle donne nel contesto lavorativo e sociale come verrà di seguito approfondito. Anche la sicurezza urbana è un settore che implica una valutazione della parità di genere sulla scia di tali interventi normativi e in applicazione del dettato costituzionale¹⁹ se intesa, secondo la definizione sopra richiamata, anche come espressione della qualità della vita nelle città. In altre parole, nell'ambito della rimozione degli ostacoli all'uguaglianza può rientrare il tema di rendere le città sicure per le donne, anche per consentire loro una partecipazione attiva nel mondo lavorativo e sociale. Basti considerare, ad esempio, che, secondo l'Istat, più della metà delle donne non si sente sicura ad uscire di casa di sera nella zona in cui vive²⁰.

La correlazione tra parità di genere e sicurezza urbana costituisce, dunque, un elemento innovativo posto di recente in evidenza anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che, nella missione 5 relativa all'inclusione e coesione fa espresso riferimento alla parità di genere oltre a considerare detto tema una delle priorità trasversali da tenere in considerazione nell'attuazione di tutti gli obiettivi²¹. Di conseguenza, l'approccio di genere va adottato anche in relazione alle finalità relative al contesto urbano e alla rigenerazione dei territori (missione M5C2.2 “*Rigenerazione urbana e housing sociale*”)²².

In questo quadro, l'obiettivo del presente lavoro consiste nel verificare quali sono gli strumenti a disposizione della pubblica amministrazione per garantire la sicurezza urbana correlata alle politiche di genere e se sia preferibile introdurre interventi “dall'alto” – mediante i piani o il rafforzamento dei servizi pubblici – o anche iniziative “dal basso”, vale a dire promosse dagli stessi cittadini nel contesto

¹⁶ P. PALERMO, *Parità coniugale e famiglia multiculturale in Italia*, in *Famiglia e diritto*, 2011, p. 628 ss.

¹⁷ M. AINIS, *Azioni positive e principio d'uguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 597 e ss.; id. *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quaderni costituzionali* n. 2, 1999; id. *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 1/1999, pp.25-52.

¹⁸ A. SIMONATI, *La Costituzione “dimenticata”: la parità di genere* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.1/2021, p. 9 e ss. Si veda anche E. D'ALTERIO, *Pubblica amministrazione e parità di genere. Stato dell'arte e prospettive*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.2/2023, p. 787.

¹⁹ Sul tema della parità di genere si vedano G. MONTELLA, (*voce*) *Pari opportunità*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2008, agg., p. 585 ss.; M. TANTURLI, *Le pari opportunità di genere nell'ordinamento nazionale: lo stato dell'arte*, in *Il dir. sanitario moderno*, n.2/2012, p. 99 ss.

²⁰ In effetti, secondo l'ISTAT: “Il 70,9% degli uomini si sentono sicuri ad uscire la sera da soli al buio nella zona in cui vivono contro poco più della metà delle donne (51,0%)”, Istat, *Rapporto BES (benessere equo e sostenibile)*, 2022, p. 175. Inoltre, “secondo l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), fino al 55 % delle donne nell'Unione europea ha subito molestie sessuali sui mezzi di trasporto pubblico”, *Risoluzione del Parlamento europeo del 3 ottobre 2023 sulla garanzia di trasporti europei che rispondano alle necessità delle donne*. Si veda anche il Rapporto “*Legislazione e politiche di genere*”, Camera dei Deputati, marzo 2024.

²¹ Nel Piano si legge: “L'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU). È un programma di portata e ambizione inedite, che prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale; migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori; e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale”. PNRR, p. 3 della premessa.

²² In relazione al ruolo del PNRR si veda lo studio della Ragioneria generale dello Stato, Ministero dell'economia e delle finanze, *Le disegualianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano nazionale di ripresa e resilienza per ridurle*, 2021 (www.mef.gov.it).

dell'informalità o “condivise” mediante l'uso di strumenti negoziali. La ricostruzione verrà effettuata alla luce delle recenti riforme in materia di sicurezza urbana, per verificare se l'approccio di genere costituisce uno degli elementi in grado di individuare le tendenze e le prospettive nel settore.

1.1. Le indicazioni sovranazionali

La sicurezza urbana è stata messa in correlazione con il tema delle politiche di genere innanzitutto in ambito sovranazionale. In effetti, il manifesto di Saragozza del 2006 relativo alla sicurezza urbana e alla democrazia²³, ha riconosciuto la rilevanza dell'attenzione alle differenze di genere specificando al punto 3: *“I partecipanti alla conferenza hanno in modo particolare ribadito la necessità di riconoscere il diritto delle donne a una piena partecipazione alla vita professionale e sociale e di sviluppare al riguardo delle attività positive nell'ambito delle politiche globali di lotta all'insicurezza. Le violenze di cui sono vittime le donne rispecchiano l'ineguaglianza dei rapporti esistenti tra gli uomini e le donne e i pregiudizi culturali. Il diritto delle donne deve essere oggetto di programmi di promozione delle pari opportunità e di un approccio di genere”*. Si riconosce quindi che il tema delle ineguaglianze di genere nello sviluppo urbano diventa determinante per la realizzazione di “città inclusive”. In tale contesto assumono rilievo due aspetti: garantire che la città sia un luogo sicuro per le donne; consentire la partecipazione delle stesse donne nell'individuazione delle misure volte a contrastare l'insicurezza. Ciò consente una piena partecipazione alla vita sociale e professionale anche nel contesto urbano a prescindere dalla differenza di genere. In altre parole, il manifesto di Saragozza riconosce espressamente una correlazione tra contrasto alle disuguaglianze di genere e contesto urbano oltre a mettere in evidenza la necessità della partecipazione attiva delle donne nelle città. A tal fine si fa riferimento soprattutto all'adozione di programmi di inclusione senza richiami specifici ad ulteriori strumenti.

Sempre in ambito internazionale, la stessa attenzione all'inclusione di genere è posta nell'obiettivo dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile²⁴ denominato “città e comunità sostenibili” (goal 11) dove si fa espresso riferimento all'inclusione di genere mettendo in luce espressamente la necessità di *“sistemi di trasporto sicuri, sostenibili e convenienti, (...) migliorare la sicurezza stradale, (...) con particolare attenzione alle esigenze di chi è in situazioni vulnerabili – come le – donne (...)”*; di *“fornire l'accesso universale a spazi verdi pubblici sicuri, inclusivi e accessibili, in particolare per donne (...)”*. L'Agenda mette, dunque, in evidenza l'aspetto

²³ Adottato dal Forum europeo per la sicurezza urbana, associazione non governativa nell'ambito della quale sono stati elaborati documenti per definire la nozione di sicurezza urbana. Costituito da 250 enti locali e supportato dal Consiglio d'Europa, ad esso aderisce il Forum italiano per la sicurezza urbana composto da 40 città, province e regioni italiane.

²⁴ Agenda sullo sviluppo sostenibile 2030 dell'ONU sottoscritta il 25 settembre 2015 (*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*). Sul punto si vedano A. CLARIZIA (a cura di), *Implicazioni istituzionali e giuridiche dello sviluppo sostenibile* in *Giustamm.it*, 2013; A. FODELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/2003, p. 385; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/2002, p. 209.

dell'inclusione vale a dire la necessità che alle donne sia garantito l'accesso ai servizi e, dunque, la partecipazione alla vita delle città in condizioni di parità di genere.

Da questi due atti fondamentali del contesto internazionale emerge, quindi, che la sicurezza urbana va garantita non solo per tutelare le donne contro la violenza ma anche per consentire loro una effettiva inclusione nell'ambito della città, a partire dall'uso dei servizi.

1.2. Gli spunti dalla disciplina nazionale

In ambito nazionale, il tema dell'uguaglianza di genere è stato disciplinato in termini generali dal d. lgs. n. 198 del 2006 (Codice delle pari opportunità), già richiamato, dove si evidenzia all'art. 1 comma 2 che la parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere assicurata "in tutti i campi", compresi quelli dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione²⁵. Tra tali campi si può, dunque, ricomprendere anche la sicurezza urbana intesa come elemento fondamentale per consentire alle donne di partecipare alle attività lavorative e sociali nel contesto delle città.

Detto codice, evidenzia altresì la necessità di considerare la parità di genere in tutti gli ambiti – non solo legislativo e politico ma anche amministrativo²⁶ – e in qualsiasi attività²⁷. Di conseguenza, la pubblica amministrazione è chiamata ad avere un ruolo significativo per garantire le pari opportunità nel contesto urbano.

In altre parole, dalla lettura della norma risulta evidente che la sicurezza urbana può essere ricompresa nell'ambito di tutela delle pari opportunità e può essere intesa come strumento necessario per garantire un'effettiva partecipazione delle donne alla vita pubblica cittadina anche nell'ambito degli strumenti a disposizione dell'amministrazione.

A livello nazionale, si riscontra, poi, un'attenzione agli aspetti correlati alla sicurezza in prospettiva di genere e al contrasto alla violenza contro le donne non solo nel contesto urbano ma in termini più generali. Un significativo intervento normativo attiene alla l. 27 giugno 2013, n. 77 relativa alla ratifica ed esecuzione della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne²⁸ dove si fa espresso riferimento alla sicurezza come elemento prioritario dei programmi

²⁵ E. SILVESTRI, *Codice delle pari opportunità e tutela antidiscriminatoria*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n.3/2007, p. 853 ss.

²⁶ L'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 198/2006 dispone che: "L'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione, a tutti i livelli e ad opera di tutti gli attori, di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche e attività".

²⁷ Per una ricostruzione si veda E. SILVESTRI, *Codice delle pari opportunità e tutela antidiscriminatoria*, cit., p. 853; G. DE MARZO (a cura di) *Il codice delle pari opportunità*, Milano, Giuffrè, 2007.

²⁸ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011 e sottoscritta dall'Italia il 27 settembre 2012.

nazionali²⁹ per “vivere liberi dalla violenza sia nella vita pubblica che privata”³⁰. Gli interventi normativi recenti sono, poi, volti soprattutto ad intervenire in materia penale inasprendo le pene contro la violenza di genere. Basti considerare la l. 24 novembre 2023, n. 168 “disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne” che comprende una serie di misure che inaspriscono le pene contro la violenza sulle donne, anche se non si disciplina nel dettaglio il tema della sicurezza nelle città. In particolare, assume rilievo l’art. 6 che fa riferimento alle “iniziative informative” in materia di contrasto alla violenza di genere con la predisposizione di linee guida nazionali per orientare e formare gli operatori nel settore. Si vuole, dunque, valorizzare l’informazione e la formazione degli stessi operatori. Ciò rileva per la sicurezza urbana poiché l’informazione può contribuire a promuovere la cultura della sicurezza delle città sensibilizzando le comunità. Nonostante l’attenzione all’aspetto repressivo, la normativa riconosce che per un adeguato supporto alle vittime di violenza e per la prevenzione dei reati nel contesto urbano è necessaria un’adeguata informazione e, dunque, una consapevolezza degli operatori, delle associazioni e degli stessi cittadini a partire dalle donne.

In definitiva, anche a livello della legislazione nazionale la sicurezza di genere viene, pertanto, intesa, come avviene in ambito internazionale, quale garanzia della effettiva partecipazione delle donne al contesto urbano che valorizzi l’inclusione nelle attività lavorative e sociali.

1.3. La legislazione regionale

L’attenzione alla declinazione della sicurezza in base alle differenze di genere si riscontra soprattutto nella legislazione regionale volta proprio al contrasto dell’insicurezza urbana.

Infatti, nell’ambito della propria potestà legislativa³¹, la sicurezza urbana è disciplinata da alcune leggi regionali³² che hanno l’obiettivo di rendere le città inclusive anche per le donne.

La Regione Piemonte, con la legge regionale 10 dicembre 2007, n. 23 “Disposizioni relative alle politiche regionali in materia di sicurezza integrata”, traduce i principi del documento di Saragozza ponendo l’attenzione all’assistenza alle vittime di violenza. In particolare, l’art. 4 prevede che la Regione promuove

²⁹ Art. 16 della Convenzione di Istanbul.

³⁰ Art. 4 della Convenzione di Istanbul.

³¹ Al riguardo si veda la sentenza della Corte costituzionale 13 aprile 2023, n. 69, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo nei confronti della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 in riferimento alla disposizione dove si stabilisce che la Regione “promuove la stipulazione di intese fra la Regione, i competenti organi decentrati dello Stato, gli enti locali e i gestori del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, sentite le associazioni dei passeggeri e dei pendolari, al fine di attivare servizi di controllo finalizzati a garantire la sicurezza urbana (...)” La Corte ha ritenuto che, dopo la riforma del titolo V, la competenza legislativa in tema di polizia amministrativa locale è passata da “concorrente” a “residuale”. Cfr. E. GIANFRANCESCO, *L’incerto status costituzionale della polizia locale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2023.

³² A. MUSUMECI, *Sicurezza e ordinamento regionale. Una analisi comparata della legislazione regionale*, in *Astrid on line*, 2010; id., *Sicurezza e ordinamento regionale: una analisi comparata della legislazione regionale*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2010, p. 111 ss.

gli interventi di assistenza e aiuto alle vittime dei reati e i soggetti – come gli enti locali ed i consorzi dei servizi sociali – che li progettano e realizzano. Il sostegno si realizza mediante l'attivazione di servizi che consistono: *“nella tutela delle donne, sole o con minori, indipendentemente dal loro stato civile o dalla loro cittadinanza, che vivono in situazioni di disagio o difficoltà, che subiscono violenza o minaccia di violenza, in tutte le sue forme, fuori o dentro la famiglia, anche mediante i centri antiviolenza a favore delle donne e dei minori inseriti tra gli strumenti di programmazione territoriale”*. Viene, dunque, considerato determinante nell'ambito delle misure volte a garantire la sicurezza urbana anche il sostegno alle donne vittime di violenza e la tutela delle donne che vivono in condizioni di disagio. In altre parole, la legge riconosce una correlazione tra sicurezza delle città e inclusione di genere nel contesto dell'integrazione tra la stessa sicurezza ed aspetti sociali. La legge richiamata evidenzia la necessità di tutela delle donne mediante la prevenzione delle ipotesi di violenza e il contrasto ai disagi sociali per un miglioramento della qualità della vita nel contesto urbano e per favorire l'inclusione.

Le altre leggi regionali in materia di sicurezza urbana³³ non indicano, invece, espressamente e nel dettaglio il tema della violenza di genere, ma riconoscono espressamente che la sicurezza riguarda anche gli aspetti di inclusione che attengono alla lotta al degrado e alla marginalità sociale³⁴ nonché alla correlazione tra sicurezza, salute e servizi pubblici³⁵. Quindi, se da un lato si mette in luce una nozione estesa di sicurezza che riguarda non solo la repressione di reati, ma anche la vivibilità delle città, dall'altro lato non si tiene in debita considerazione la necessità di esplicitare un approccio di genere alla sicurezza. Vengono, però, riconosciuti i ruoli delle associazioni di promozione sociale e degli operatori del settore con i quali le pubbliche amministrazioni possono stipulare accordi per garantire la sicurezza delle città e ai quali sono destinati contributi economici e appositi seminari informativi³⁶. Tra tali associazioni e operatori, anche se non espressamente indicati, possono essere ricompresi anche quelli che si occupano della tutela delle donne vittime di violenza.

Pertanto, a livello regionale la correlazione tra sicurezza e inclusione di genere è messa in evidenza soltanto in alcuni casi specifici e non si riscontra una attenzione di tutte le regioni al tema. Ciò denota che

³³ Regione Emilia-Romagna, l.r. 4 dicembre 2003 n.24; Regione Lazio, l.r. 5 luglio 2001 n.15; Regione Toscana, l.r. 19 febbraio 2020 n.11; Regione Veneto, l.r. 7 maggio 2002 n.9; Regione Lombardia, l.r. 1° aprile 2015 n.6; Regione Campania, l.r. 13 giugno 2003 n.12.

³⁴ Emblematica è l.r. Toscana n. 11/2020 che nel preambolo evidenzia: *“La presente legge assume il concetto di sicurezza urbana definito dal recente d.l. 14/2017 convertito dalla l. 48/2017, che non riguarda soltanto interventi in tema di ordine e sicurezza pubblica di competenza statale, ma interventi coordinati fra i vari livelli istituzionali in un'ottica pluridimensionale che interessa anche le situazioni di degrado, marginalità sociale e bisogni di riqualificazione urbana”*.

³⁵ La l.r. Lombardia n. 6/2015 fa riferimento nell'art. 3 alla *“integrazione delle politiche di sicurezza con le altre politiche di competenza regionale tra cui le politiche sociali, della salute, del territorio, dell'ambiente, del trasporto pubblico regionale e locale, al fine di migliorarne l'efficacia”*.

³⁶ Ad esempio, l'art. 5 della l.r. Emilia-Romagna n. 24/2003 fa riferimento all'attribuzione di contributi alle associazioni che si occupano di sicurezza urbana; l'art. 2 (Interventi) della l.r. Lazio n. 15/2001 e l'art. 2 della l.r. Veneto n. 9/2002 si riferiscono a seminari informativi rivolti alle associazioni che si occupano degli aspetti sociali e ad operatori nel settore.

al fine di garantire una inclusione di genere nell'ambito delle città è determinante non solo il contesto normativo, ma soprattutto l'azione della pubblica amministrazione. In altre parole, in assenza di un quadro normativo dettagliato sull'inclusione di genere nell'ambito sicurezza urbana, le iniziative sono rimesse all'azione dell'amministrazione soprattutto locale. Le legislazioni nazionale e regionale, riconoscendo la funzione sociale della sicurezza anche se in modo generico senza specifici richiami alle donne, consentono un ampio margine di azione demandando in sostanza all'amministrazione la scelta di strumenti per la sicurezza di genere.

2. Gli strumenti per la sicurezza urbana “di genere”

Una volta ricostruito il quadro normativo occorre analizzare gli strumenti a disposizione della pubblica amministrazione per intervenire in tema di sicurezza urbana di genere.

Gli strumenti per affrontare il problema sono sia di tipo autoritativo/pianificatorio, sia di natura negoziale. In particolare, assumono rilievo la pianificazione urbana e la promozione dell'efficienza dei servizi pubblici da un lato; l'utilizzo dei patti per la sicurezza urbana, della *soft law* e della valorizzazione degli strumenti informali dall'altro. Detti strumenti sono analizzati nei paragrafi che seguono per comprenderne la rilevanza e l'efficacia per l'inclusione di genere nell'ambito della sicurezza urbana in un contesto di prevenzione ordinaria dell'insicurezza. Restano, pertanto, sullo sfondo le ordinanze sindacali contingibili e urgenti che attengono alla sicurezza urbana poiché, a differenza degli strumenti richiamati, fanno fronte principalmente a situazioni contingenti.

2.1. La pianificazione della città e la riqualificazione urbana

La sicurezza urbana trova una correlazione anche con la pianificazione della città, soprattutto in relazione all'approccio di genere con riferimento a tre aspetti: l'assetto urbanistico; i piani per il contrasto alla violenza di genere; la riqualificazione urbana.

Iniziando dal primo aspetto, la pianificazione urbanistica volta a definire la destinazione delle aree cittadine e l'assetto urbano³⁷ contribuisce alla sicurezza delle città. Basti considerare alle aree destinate, secondo i piani urbanistici, ad essere “vissute” solo in alcune ore della giornata e periodi dell'anno come le zone commerciali o destinate agli uffici nelle quali vi è meno circolazione dei cittadini e, dunque, meno sorveglianza³⁸ con maggiore rischio di criminalità. Ed ancora si pensi che una adeguata illuminazione delle

³⁷ Il riferimento è alla zonizzazione che comporta la suddivisione del territorio comunale per zone omogenee, accomunate da specifiche destinazioni d'uso per razionalizzare gli spazi urbani e le relative attività alla quale corrispondono specifici standard urbanistici come la dotazione di spazi verdi e infrastrutture.

³⁸ M. BROCCA, *Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana*, in *Federalismi.it*, n. 10/2020 dove si afferma che: “l'effetto può essere la configurazione di aree le quali, in quanto condizionate dalla destinazione funzionale assegnate dal piano, presentano strade, edifici, spazi di intersezione ‘vissuti’ solo in alcune ore della giornata o giorni

stesse aree, una visibilità delle relative strade, un uso delle videocamere di sorveglianza, possono ridurre episodi di reato in determinate zone della città³⁹, anche se pongono ulteriori questioni sulle modalità di utilizzazione e trattamento dei dati acquisiti⁴⁰.

La pianificazione della collocazione e dell'assetto delle aree nel contesto urbano incide, dunque, sulla definizione della sicurezza delle città rendendo palese la correlazione tra piani urbanistici e riduzione o prevenzione della criminalità⁴¹. Ciò è maggiormente evidente per l'approccio di genere dal momento che la scarsa sorveglianza o visibilità di alcune zone della città può aumentare la percezione di insicurezza urbana e, in termini generali, ridurre la qualità della vita delle cittadine.

Oltre alla definizione delle attività da svolgersi in determinate zone urbane, un altro aspetto da considerare attinente all'assetto urbanistico riguarda le specifiche misure per garantire la sicurezza delle donne. Un esempio è costituito dal c.d. miglio rosa, vale a dire un percorso dedicato alle donne nell'ambito dei parchi pubblici, con particolare attenzione alla visibilità del percorso e all'illuminazione, oltre che al controllo mediante strumenti di videosorveglianza⁴² al fine di garantire una percezione di sicurezza nello svolgimento delle attività sportive e ridurre i fenomeni di criminalità. Altro esempio può essere costituito dai c.d. parcheggi rosa collocati in zone con ampia visibilità o in prossimità delle uscite al fine di prevenire fenomeni di violenza contro le donne⁴³.

I piani urbanistici sono, dunque, volti non solo a riorganizzare la città, ma anche a garantire che le cittadine non siano limitate nelle attività quotidiane a seguito della percezione di insicurezza⁴⁴. Per realizzare detto

della settimana o periodi dell'anno (si pensi alle zone commerciali o industriali o a quelle destinate agli uffici), con conseguente riduzione di quella 'sorveglianza naturale', che è il controllo informale suscitato dalla presenza stabile di cittadini e utenti dei luoghi"; C. VIDETTA, *Urbanistica e sicurezza. Dalla sicurezza "della" città alla sicurezza "nella" città*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 3/2017, p. 1261.

³⁹ Sul ruolo della pianificazione urbanistica si veda P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico, Manuale breve*, Giuffrè, Milano, 2020 dove vengono analizzati gli strumenti di intervento pubblico in tema di urbanistica che sono affiancati dalle iniziative volte alla integrazione sociale, mettendo in correlazione le diverse discipline.

⁴⁰ Ad esempio, il Garante per la protezione dei dati personali, con provvedimento n. 5 dell'11 gennaio 2024, ha sanzionato il comune di Trento per violazione del Codice della privacy in relazione a specifici progetti che prevedevano, ai fini della sicurezza urbana, l'incrocio di dati provenienti da fonti diverse a partire dalla videosorveglianza.

⁴¹ C. VIDETTA, *Urbanistica e sicurezza. Dalla sicurezza "della" città alla sicurezza "nella" città* cit., pp. 1243-1285.

⁴² Nel rapporto "La Città Si*cura", a cura della Regione Piemonte, 2012 si legge che il c.d. miglio rosa è un "percorso di jogging illuminato, ben segnalato e attrezzato dove si possono svolgere attività di gruppo con la presenza di un personal trainer. (...) L'esperienza progettuale del 'miglio rosa' fatta dal Comune di Collegno in Provincia di Torino, dimostra come sia possibile rendere i percorsi ginnici luoghi sicuri anche per donne sole. Il progetto prevede infatti che ad orari e giorni stabiliti si possa fare jogging in gruppo", p. 98.

⁴³ Nel Rapporto "La Città Si*cura", a cura della Regione Piemonte, 2012 si evidenzia: "In molti parcheggi pubblici sotterranei sono stati istituiti i così detti 'parcheggi rosa', cioè posti auto riservati alle donne, posti in prossimità dell'ingresso/uscita del parcheggio e normalmente controllati da telecamere. In alcuni casi sono stati istituiti anche nei parcheggi a raso in prossimità delle guardiole o delle macchinette per il pagamento del pedaggio, con le prime sperimentazioni anche nei parcheggi pubblici su strada e in prossimità di punti sensibili come ospedali", p. 110 e ss.

⁴⁴ M. G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2018, p. 787.

intervento occorre che le amministrazioni adottino un approccio multidisciplinare che consideri il diritto, l'architettura, l'urbanistica e gli aspetti sociali come strettamente correlati alla qualità della vita nelle città. Il secondo aspetto correlato alla pianificazione nelle città attiene ai piani regionali per la prevenzione della violenza di genere come quello dell'Emilia-Romagna⁴⁵, del Piemonte⁴⁶ o della Lombardia⁴⁷ che riguardano in particolare: l'educazione e informazione della cittadinanza, la prevenzione dei fenomeni di illegalità, il rilevamento delle ipotesi di violenza, l'attenzione all'accoglienza. Tra tali punti nel contesto della percezione dell'insicurezza assume sicuro rilievo la prevenzione dell'illegalità anche attraverso una adeguata informazione da parte dell'amministrazione della cittadinanza sulle politiche volte a ridurre le disuguaglianze di genere mediante azioni di sensibilizzazione e seminari dedicati. In altri termini l'obiettivo del piano è innanzitutto di prevenire i fenomeni di violenza rendendo la città più sicura soprattutto per le donne e solo successivamente supportare le vittime di violenza incrementando il numero e rendendo efficienti i centri antiviolenza e le strutture di accoglienza e mettendo a disposizione alloggi per le vittime⁴⁸.

Detti piani non riguardano, dunque, l'assetto urbanistico ma la definizione di specifici interventi che le amministrazioni soprattutto comunali sono tenute a porre in essere per tutelare le donne con riflessi inevitabili anche sulla sicurezza urbana. Si intende, in particolare, realizzare l'obiettivo di condividere linee e azioni e costruire una rete cittadina per il contrasto agli stereotipi, alle discriminazioni e alla violenza contro le donne⁴⁹.

In questo contesto, il rapporto tra pianificazione della città e sicurezza urbana nell'ambito dell'approccio di genere mette in luce la tendenza ad estendere la nozione. In altre parole, la sicurezza urbana non è più soltanto correlata all'ordine pubblico, ma anche agli aspetti urbanistici con maggiore evidenza quando si trattano temi di genere. Detta attenzione all'urbanistica evidenzia la necessità di prevenzione nell'ambito della sicurezza urbana, in luogo dell'adozione di misure volte solo a reprimere fenomeni criminalità già accaduti, quali ad esempio l'adozione di specifiche ordinanze. Un'ulteriore correlazione si riscontra tra sicurezza e azione informativa della pubblica amministrazione nei confronti della cittadinanza che precede misure quali la messa a disposizione di alloggi o la realizzazione di centri antiviolenza. In altre

⁴⁵ Deliberazione assembleare n. 54 del 13 ottobre 2021 "Approvazione del piano regionale contro la violenza di genere ai sensi dell'art. 17 della legge regionale 27 giugno 2014, n. 6, anno 2021 (Delibera della Giunta regionale n. 1011 del 28 giugno 2021)".

⁴⁶ Piano triennale degli interventi per contrastare la violenza di genere, Regione Piemonte, 2022-2024, adottato con delibera della giunta regionale n. 23-6227 del 16 dicembre 2022.

⁴⁷ Piano quadriennale regionale per le politiche di parità, di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne, 2020-2023, adottato con delibera consiglio regionale n. XI/999 del 25 febbraio 2020.

⁴⁸ Sui centri antiviolenza si veda il rapporto 2020 del GREVIO "Group of Experts on action against Violence against Women and Domestic Violence" istituito per il monitoraggio delle misure adottate in applicazione della Convenzione di Istanbul.

⁴⁹ Piano Regionale Emilia-Romagna contro la violenza di genere, p. 27.

parole, al fine di garantire la sicurezza urbana l'amministrazione può intervenire "a monte" vale a dire nel momento della pianificazione sia urbanistica, sia relativa a interventi di sensibilizzazione della collettività. Una volta analizzato il ruolo dei piani occorre interrogarsi sull'utilità di tali strumenti e sulla presenza di eventuali problematiche applicative. In effetti, dall'analisi dei piani, sia urbanistici sia contro la violenza di genere emergono i seguenti profili critici. Innanzitutto, vi è una forte domanda di sicurezza dei Comuni a livello locale che si esplica nella necessità di utilizzare tutti gli strumenti a disposizione dell'amministrazione: non solo i piani ma anche le ordinanze o le altre misure che riguardano fenomeni specifici già avvenuti. In questo modo si agisce "preventivamente" quando i fenomeni di insicurezza non si sono ancora verificati e solo in un secondo momento si opera per la tutela delle vittime di violenza⁵⁰. L'azione preventiva non esclude, però, in ogni caso il verificarsi di fenomeni di criminalità che vanno, poi, limitati con strumenti giuridici diversi dai piani.

In secondo luogo, per l'effettivo funzionamento del sistema di pianificazione sussiste la necessità di rafforzamento della comunicazione tra cittadini per l'inclusione⁵¹. In effetti, le misure introdotte dai piani sono efficaci soltanto se la comunità ne è a conoscenza ed è adeguatamente informata sulle scelte pubbliche urbanistiche. Tornando all'esempio del c.d. miglio rosa, è evidente che questo strumento risulta utile solo se le donne sono a conoscenza sia dell'esistenza del percorso, sia delle ragioni e delle finalità di quella specifica scelta urbanistica.

Infine, l'obiettivo di risanare i luoghi meno sicuri (parchi, periferie) è strettamente correlato alla rilevanza della pianificazione adeguata della città poiché la progettazione urbana influisce sulla sicurezza e può consentire di evitare il degrado di alcune zone⁵². Del resto, la modalità di pianificazione può contribuire ad evitare che si formino zone della città nelle quali il degrado e la criminalità sono dovute anche a scelte urbanistiche, basti considerare ai quartieri del tutto carenti di servizi per la collettività nei quali si sviluppano più agevolmente fenomeni di criminalità⁵³.

I piani sono, dunque, uno strumento di prevenzione utile per la sicurezza delle città se integrati con un'adeguata informazione della cittadinanza che consenta di aumentare la percezione di sicurezza e se tengono conto anche della qualità della vita nelle diverse zone.

⁵⁰ M. BROCCA, *Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana*, cit., p. 9 dove si legge: "l'efficacia delle politiche di sicurezza dipende anche dalla capacità di definire strategie di tipo integrato, in cui si condensano soluzioni di tipo preventivo con altre di natura difensiva e reattiva alla criminalità".

⁵¹ A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 1/2019, pp. 31 ss.

⁵² C. CARDIA, C. BOTTIGELLI, *Progettare la città sicura. Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi pubblici*, Hoepli, Milano, 2011.

⁵³ G. TROPEA, *Periferie e sicurezza urbana*, in *Nuove autonomie*, n.1/2017, pp. 5 ss.

Nell'ambito della correlazione tra sicurezza e pianificazione merita un approfondimento un terzo aspetto relativo alla rigenerazione urbana che può svolgere un ruolo determinante per la sicurezza di genere⁵⁴. Riqualificare i quartieri delle città comporta, in effetti, anche una riduzione della criminalità e un miglioramento della qualità della vita dei cittadini⁵⁵. Ciò assume riflessi anche in relazione alle politiche di genere. In particolare, la rigenerazione urbana incide sulla sicurezza in particolare delle donne sotto un duplice aspetto. In primo luogo, la riqualificazione rende i quartieri e le città meno soggetti alla criminalità in quanto riqualificati⁵⁶. I fenomeni di criminalità si verificano spesso in zone degradate anche da un punto di vista urbanistico⁵⁷. In secondo luogo, nella rigenerazione urbana un ruolo determinante è assunto dai cittadini attivi che possono collaborare con l'amministrazione per la cura delle città utilizzando strumenti quali i patti di collaborazione⁵⁸. In tale quadro, rileva l'inclusione di genere perché si consente alle donne di essere parte attiva della riqualificazione dei territori⁵⁹ come auspicato dallo stesso manifesto di Saragozza.

A conclusione di questo paragrafo, si può evidenziare che i piani sono in sostanza l'espressione della nozione estesa di sicurezza urbana che ricomprende non solo il tema della eliminazione dei reati ma la correlazione con la qualità della vita nelle città, con particolare attenzione all'inclusione di genere. Spetta, dunque, all'amministrazione pianificare e programmare interventi volti alla tutela della sicurezza di genere nelle città riconoscendo la stretta correlazione con gli aspetti urbanistici e di rigenerazione.

2.2. Il potenziamento dei servizi pubblici e l'uso della tecnologia

Uno strumento a disposizione dell'amministrazione per la tutela di genere della sicurezza consiste nel potenziamento dei servizi pubblici⁶⁰. Si può fare riferimento ad alcune misure che sono state introdotte per potenziare il servizio di trasporto ed evitare i fenomeni di criminalità. Un esempio è costituito dai c.d.

⁵⁴ F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, il Mulino, Bologna, 2017; M. PASSALQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la rigenerazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018.

⁵⁵ A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza*, cit., p. 31 ss.; C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, pp. 2 ss.

⁵⁶ C. VIDETTA, *Il decoro urbano tra le ragioni di protezione del patrimonio storico-artistico e il perseguimento di obiettivi di sicurezza urbana* in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1/2019, pp. 39-66.

⁵⁷ M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, cit., pp. 798 ss.

⁵⁸ G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006; id., *La sicurezza è un bene comune di cui i cittadini possono prendersi cura*, in *Labsus*, 2009.

⁵⁹ F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, n.2/2016, p. 305 ss.

⁶⁰ M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto Amministrativo*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2003, p. 2581 e ss.; id., *Servizi pubblici locali*, in *Enciclopedia del diritto*, I tematici, III, Funzioni amministrative, Milano, Giuffrè, 2022, p. 1086 e ss.

taxi rosa con tariffe agevolate per le corse notturne di donne che viaggiano da sole⁶¹; un altro esempio è costituito dalle fermate dei mezzi pubblici a richiesta; ed ancora si fa riferimento ai parcheggi rosa inseriti nelle zone visibili con ampia illuminazione. In questo contesto la sicurezza è garantita mediante una specificazione nell'ambito dei servizi forniti dalla collettività. Pertanto, un ruolo determinante è svolto dai Comuni che si occupano della gestione dei servizi pubblici e di consentire che la città diventi inclusiva potenziando le misure volte a rendere sicuro il contesto urbano in relazione alla parità di genere.

L'utilizzo di detti servizi dipende, però, da due aspetti critici fondamentali: l'informazione della cittadinanza e la garanzia della continuità. L'informazione della cittadinanza è essenziale per ridurre le asimmetrie informative tra pubblico e privato e garantire che gli utenti siano a conoscenza delle possibilità messe a disposizione dalla pubblica amministrazione. A tal fine lo strumento che viene utilizzato consiste nella promozione di tali peculiari servizi nell'ambito dei siti istituzionali dei Comuni per rendere edotta la cittadinanza sulle misure volte a rendere la città maggiormente sicura. Del resto, i servizi c.d. rosa sono utili se si rivolgono ad una grande parte della popolazione femminile consapevole delle opportunità fornite dall'amministrazione locale e se si evita che ad utilizzare i servizi sia solo una minima parte della cittadinanza. L'inclusione di genere implica, in effetti, che i servizi vengano forniti ad un'ampia platea di utenti.

Inoltre, è essenziale che detti servizi siano svolti in maniera continuativa pur essendo delle specificazioni rispetto al generale servizio pubblico⁶². Ad esempio, il c.d. taxi rosa rientra nell'ambito dei servizi di trasporto pubblico, ma può essere un'iniziativa utile soltanto se svolta con continuità e non in maniera sporadica. In altre parole, i principi posti a fondamento di un'efficiente gestione dei servizi pubblici, quale la continuità, sono ancor più necessari nella tutela dell'inclusione di genere. Ciò è utile non solo per garantire l'efficienza del servizio ma anche per creare una "fiducia" e un affidamento delle donne nelle misure messe a disposizione per la vivibilità delle città. In altre parole, detti servizi hanno lo scopo non solo di rendere la città effettivamente più sicura, ma anche di ridurre la percezione di insicurezza da parte delle donne favorendo la partecipazione attiva al contesto urbano.

In definitiva, i servizi per la sicurezza di genere presentano tratti di peculiarità dal momento che devono tenere conto non soltanto dell'effettiva efficienza ma soprattutto di favorire la sicurezza e la percezione della sicurezza nelle città. Questo può influenzare l'azione della pubblica amministrazione che deve essere

⁶¹ Nel parere n. 5/2017 dell'Autorità di regolazione dei trasporti si legge: "si raccomanda, inoltre, di prendere in considerazione alcune modalità innovative di organizzazione del servizio e relative ipotesi tariffarie, che si ritengono appropriate alle caratteristiche della popolazione presente, e già adottate presso altri Comuni: a. taxi rosa: prevede uno sconto riservato alle donne che viaggiano da sole di notte in una determinata fascia oraria variabile tra le ore 21.00 (posticipabile di un'ora) alle ore 2.00 (variabile fino alle ore 6.00), stabilendo, a titolo esemplificativo, una riduzione del 10% sul prezzo indicato dal tassometro, oppure di importo fisso", p. 6.

⁶² F. FRACCHIA, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali: tra esternalizzazione e municipalizzazione*, in *Federalismi.it*, n. 14/2016.

volta non solo a garantire la qualità dei servizi, ma anche a rendere trasparenti le iniziative intraprese per ampliare il numero degli utenti coinvolti e per disincentivare i fenomeni di criminalità, come peraltro rimarcato anche in ambito europeo con riferimento all'inclusione di genere nel servizio di trasporto pubblico⁶³.

Un ruolo determinante in questo contesto è svolto anche dall'uso degli strumenti tecnologici che consentono di far sì che ai cittadini vengano forniti servizi di migliore qualità⁶⁴. In particolare, è utile l'uso delle telecamere che possono essere messe a disposizione sia dal pubblico che dai privati per consentire la sicurezza delle città soprattutto a favore delle donne. Del resto, la videosorveglianza costituisce uno strumento utile soprattutto se utilizzata in punti strategici anche per la qualità dei servizi pubblici forniti in particolare rivolti donne, come ad esempio luoghi pubblici, fermate dell'autobus, parcheggi dei taxi⁶⁵. La tecnologia è adatta, poi, anche per la diffusione delle informazioni relative ai servizi che possono essere pubblicate sui siti istituzionali dell'amministrazione o messe a disposizione sui social media. In tal modo i cittadini sono a conoscenza in maniera più agevole dei servizi offerti dall'amministrazione per la sicurezza delle città. Inoltre, la tecnologia consente un'agevole acquisizione di dati relativi ai servizi urbani che possono essere impiegati per l'adozione di misure per la sicurezza nelle città o anche eventualmente in via predittiva, vale a dire per comprendere le cause della criminalità e delle manifestazioni di insicurezza dei cittadini, allo scopo di prevenirli⁶⁶.

Occorre, però, interrogarsi se l'uso delle tecnologie sia effettivamente utile per garantire la sicurezza urbana di genere con riferimento ai servizi pubblici. A tal fine la tecnologia può essere considerata soltanto come un supporto allo svolgimento dei servizi, ma non come la soluzione ai problemi di sicurezza⁶⁷. In effetti, fenomeni di criminalità possono verificarsi anche in presenza di strumenti tecnologici come le telecamere e nonostante l'informazione della cittadinanza. Pertanto, la tecnologia può favorire l'efficienza dei servizi rivolti alle donne, ma solo se affiancata da un'attenzione alla qualità fondata su specifici standard (es. continuità, affidabilità, raggiungimento di tutti gli utenti) e da un adeguato

⁶³ Nella Risoluzione del Parlamento europeo del 3 ottobre 2023 sulla garanzia di trasporti europei che rispondano alle necessità delle donne si legge che il Parlamento “invita gli Stati membri ad avviare programmi di sensibilizzazione per approfondire le conoscenze, in modo che i cittadini siano in grado di capire se una donna, una ragazza o un'altra persona vulnerabile appare a disagio, non si sente al sicuro o è a rischio di violenza e/o molestie; osserva che la digitalizzazione e i nuovi modelli di trasporto hanno il potenziale di offrire alle donne ambienti di lavoro migliori, più sicuri e accessibili”.

⁶⁴ M.B. ARMIENTO, *Nuove tecnologie e “nuova” sicurezza delle città* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 1/2021, pp. 95-119.

⁶⁵ S. STEFANIZZI, *La città di Quarzo: la videosorveglianza nelle politiche locali per la sicurezza urbana*, in F. PIZZOLATO, P. COSTA (a cura di), *Sicurezza e tecnologia*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 253 ss.

⁶⁶ Cfr. M. DE MICHELIS, *Il governo digitale del territorio*, Jovene, Napoli, 2023 dove si evidenzia che la raccolta di dati con le tecnologie informatiche è fondamentale anche per le politiche di sicurezza. Si fa riferimento a “decisioni che possono essere formulate grazie alla trasformazione della realtà in elementi analizzabili da strumenti elettronici ed elaborabili in modo automatizzato mediante meccanismi predittivi di Intelligenza Artificiale”, p. 5.

⁶⁷ G. DELLE CAVE, *“Comunità intelligenti”, enti locali, mobilità sostenibile: le Smart city al cospetto del potere pubblico*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2021, pp. 385-400.

monitoraggio dei risultati raggiunti, mediante ad esempio indagini sulla soddisfazione degli utenti, verifiche a campione ed ispezioni⁶⁸. In altre parole, per garantire un servizio pubblico efficiente rivolto alle donne è essenziale la definizione di specifici standard di servizio e un controllo sull'effettivo perseguimento di detti obiettivi tenendo presente che la finalità di detti servizi consiste non solo nella prestazione specifica – es. il trasporto pubblico – ma soprattutto nel perseguire la sicurezza urbana e l'inclusione di genere.

Ad ogni modo, la pubblica amministrazione assume in questo ambito un ruolo determinante perché è tenuta a garantire l'efficienza e la continuità dei servizi c.d. di genere per la sicurezza nelle città utilizzando anche le tecnologie informatiche a disposizione nonché occupandosi di definire e controllare gli standard di qualità.

2.3. I patti per la sicurezza urbana

L'approccio di genere alla sicurezza urbana si riscontra anche nell'ambito dell'attività negoziale dell'amministrazione e, in particolare, nei patti per l'attuazione della sicurezza urbana⁶⁹. Detti patti, introdotti dal d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città”, convertito con legge del 18 aprile 2017, n. 48 hanno l'obiettivo di rendere effettivo il diritto alla sicurezza coinvolgendo tutti gli attori pubblici e privati interessati⁷⁰. Alcuni patti stipulati prestano particolare attenzione alla sicurezza urbana di genere evidenziando come questa possa essere garantita mediante un accordo tra pubblica amministrazione e cittadini. In effetti, a tali patti possono partecipare non solo le amministrazioni coinvolte ma ove necessario anche le associazioni di cittadini al fine di garantire una sicurezza effettivamente attenta alle esigenze delle donne. Anche tale strumento può essere, dunque, utilizzato come mezzo di inclusione di genere soprattutto qualora le associazioni che si occupano di pari opportunità siano ammesse a partecipare⁷¹.

Nello specifico un esempio è costituito dal Patto per la sicurezza urbana integrata e per la vivibilità nel Comune di Bologna del 21 gennaio 2023 che all'art. 8 fa espressamente riferimento alla necessità di tutela delle donne per favorire l'inclusione nell'ambito urbano. A tal fine sono necessarie da un lato strategie e

⁶⁸ Cfr. Autorità di regolazione dei trasporti, Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed Enti locali, 2022 p. 24 e ss.

⁶⁹ M.T. SEMPREVIVA, G. TROMBETTA, *La sicurezza urbana e la sicurezza integrata. Luci e ombre di due recenti categorie* in *Federalismi.it*, n. 16/2022, pp. 251-276; T. F. GIUPPONI, *Sicurezza integrata e sicurezza urbana nel decreto legge n. 14/2017* in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2017, pp. 5-25.

⁷⁰ L'art. 5 del d.l. n. 14/2017 prevede tra gli obiettivi dei patti la: “promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale mediante azioni e progetti per l'eliminazione di fattori di marginalità, anche valorizzando la collaborazione con enti o associazioni operanti nel privato sociale, in coerenza con le finalità del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale”.

⁷¹ V. ANTONELLI, *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana* cit., p. 35 e ss.

programmi per la prevenzione della criminalità e dall'altro un'attività di sensibilizzazione della cittadinanza⁷².

Un altro esempio è dato dall'Accordo per la sicurezza integrata e lo sviluppo della città di Torino del 9 dicembre 2019 dove si riconosce espressamente all'art. 13 che *“il fenomeno della violenza nei confronti delle donne rappresenta un tema di particolare delicatezza, gravità ed interesse sociale, essendo diffuso a livello globale, in ogni ambito sociale, e manifestando, negli ultimi anni, una preoccupante tendenza all'incremento”*. Pertanto, sono previste misure per prevenire i fenomeni di violenza contro le donne e per assistere le vittime coinvolgendo tutti i soggetti pubblici e privati interessati comprese le associazioni.

In definitiva sono dunque essenzialmente tre le misure previste da tali patti e accordi: prevenzione della violenza, sostegno alle vittime, sensibilizzazione verso il tema della sicurezza di genere. L'interrogativo che si pone è se tali misure siano sufficienti in maniera autonoma o vadano necessariamente applicate congiuntamente e quali soggetti devono occuparsi della loro attuazione. Dall'analisi dei patti emerge che la combinazione di queste tre misure viene ritenuta determinante per favorire l'inclusione di genere nelle città a condizione che vengano coinvolti tutti gli attori sia le amministrazioni pubbliche sia i cittadini e le associazioni anche con adeguate forme di sensibilizzazione. In particolare, la sensibilizzazione viene realizzata essenzialmente a guida della parte pubblica che si impegna nell'ambito degli accordi a coinvolgere la cittadinanza. Mentre la prevenzione e il sostegno alle vittime possono coinvolgere attivamente anche la cittadinanza sempre con una facilitazione da parte della pubblica amministrazione. In questo contesto il ruolo dell'amministrazione è, dunque, cruciale perché ha una funzione determinante non solo nell'adozione delle misure ma soprattutto nel coinvolgimento di tutti gli attori pubblici e privati⁷³.

Occorre, a questo punto, chiedersi se lo strumento del patto e dell'accordo sia in effetti idoneo a garantire l'inclusione di genere nelle città.

Il patto è utile poiché consente alle comunità locali di intervenire attivamente nella sicurezza urbana a differenza di misure autoritative che non tengono necessariamente conto di tutti gli interessi coinvolti. In effetti, l'accordo consente di coinvolgere le parti interessate a seconda delle specifiche esigenze correlate ai territori attribuendo loro un ruolo attivo nella prevenzione dell'insicurezza⁷⁴. Negli stessi patti è stato

⁷² Si specifica nell'art. 8 del Patto per la sicurezza integrata e la vivibilità del Comune di Bologna: *“le parti si impegnano a collaborare per monitorare il fenomeno e per la pianificazione di strategie e iniziative condivise. Particolare attenzione verrà posta all'attuazione di misure di prevenzione finalizzate alla anticipata tutela delle donne e di ogni vittima di violenza domestica”*. Ed ancora: *“le parti si impegnano a promuovere ogni utile iniziativa, di formazione e sensibilizzazione, volta a contrastare le violenze che trovano origine nella discriminazione di genere e di orientamento sessuale”*.

⁷³ E. TATÌ, *Una nuova epoca per la sicurezza urbana? Verso la tipizzazione dei patti tra sindaco e prefetto e delle ordinanze contingibili e urgenti* in *Munus*, n. 3/2017, pp. 531-586.

⁷⁴ Sugli aspetti di teoria generale relativi agli accordi dell'amministrazione si veda F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, ESI, Napoli, 2019.

ribadito che sono necessarie misure negoziali volte a sostenere “*la partecipazione dei cittadini alla ricostituzione della dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali*”⁷⁵.

Il patto è poi utile proprio perché fondato sulla specifica realtà territoriale. In effetti, non in tutti i Comuni vi sono associazioni attive nella lotta alla disparità di genere e pertanto le misure per la sicurezza urbana vanno parametrare anche a seconda del contesto sociale di riferimento. Allo stesso modo non tutte le collettività locali hanno la stessa sensibilità e cultura nei confronti della sicurezza di genere e pertanto spetta all’amministrazione adottare le misure necessarie anche a seconda della base culturale di riferimento nelle città. Si è fatto riferimento nei patti a un “*un tessuto sociale urbano sempre più articolato sul piano dei valori e delle culture*” che richiede un accordo tra soggetti al fine di garantire la sicurezza pubblica⁷⁶.

In definitiva, dall’analisi dei patti emerge che questi sono strumenti determinanti tramite i quali la pubblica amministrazione si mette in correlazione con le comunità per garantire la sicurezza anche di genere⁷⁷. I patti corrispondono, dunque, pienamente alla concezione sopra richiamata che l’inclusione di genere implichi non solo una tutela a fini di sicurezza ma anche una partecipazione attiva dei cittadini e nello specifico delle donne nel contesto urbano. Detta partecipazione può essere favorita dall’amministrazione proprio tramite il ricorso a strumenti negoziali.

2.4. L’utilizzo della *soft law* e le iniziative informali: potenzialità e criticità

Ulteriori strumenti utilizzabili dalla pubblica amministrazione consistono nella *soft law* e nel sostegno alle iniziative informali dei cittadini.

Nel primo caso, si fa riferimento alla predisposizione di manuali, linee guida, studi e rapporti che possono guidare sia i cittadini sia la stessa amministrazione nella sicurezza di genere. In particolare, le linee guida – adottate principalmente a livello regionale o con l’accordo stato-autonomie locali⁷⁸ – sono utilizzate per “raccolgere modelli di azione di buone pratiche”⁷⁹ nella sicurezza urbana e costituiscono un supporto per le amministrazioni soprattutto comunali nella gestione dei fenomeni di insicurezza nelle città. L’utilizzo della *soft law* è utile poiché si tratta di strumenti flessibili, di agevole comprensione da parte dei cittadini anche non esperti in materia e, dunque, hanno potenzialmente un numero più ampio di

⁷⁵ Patto per la sicurezza urbana integrata del comune di Bologna, cit., p. 2.

⁷⁶ Patto per la sicurezza urbana integrata del comune di Bologna, cit., p. 2.

⁷⁷ Per completezza, nell’ambito degli strumenti negoziali, si segnalano anche i protocolli di intesa tra le questure e i centri specializzati di contrasto alla violenza, volti alla sensibilizzazione e responsabilizzazione dei destinatari degli ammonimenti del questore per aggressione domestica, al fine di evitare recidive (c.d. Protocollo Zeus).

⁷⁸ Cfr. art. 5, d.l. n. 14/2017. Le Linee Guida per l’attuazione della sicurezza urbana sono state adottate con accordo in sede di Conferenza Stato città ed autonomie locali il 26 luglio 2018, per definire – a livello nazionale – la modalità con la quale possono essere realizzate interventi per la sicurezza urbana sul territorio. Queste fanno espresso riferimento alla correlazione tra sicurezza urbana e inclusione sociale, p. 18.

⁷⁹ Si v. Part. 11, l. r. Toscana n. 11/2020, cit.

destinatari⁸⁰. Del resto, si tratta di strumenti che utilizzano solitamente una forma discorsiva che può agevolare la comprensione anche da parte di soggetti non tecnici. Inoltre, le linee guida possono essere anche espressione delle migliori prassi adottate dalle pubbliche amministrazioni nell'inclusione di genere nelle città⁸¹. Pertanto, applicare le linee guida implica adottare la soluzione preferibile per la tutela della sicurezza urbana poiché fondata su prassi ed esperienze pregresse.

Oltre alle linee guida un diverso strumento di *soft law* è costituito dai manuali operativi che possono appunto “guidare” gli operatori e i cittadini al fine di garantire la parità di genere nelle città. Un esempio è costituito dal manuale “La città si*cura” realizzato dalla Regione Piemonte nel 2012 al fine di evidenziare i meccanismi utilizzabili dalle amministrazioni comunali e dai privati per garantire una città sicura per le donne. Anche detti manuali, come le linee guida, possono raccogliere le buone prassi in materia di sicurezza al fine di diffonderle anche in altre realtà territoriali. Essi come detto si caratterizzano per la forma discorsiva, la chiarezza dei concetti espressi e la facilità di lettura e, dunque, costituiscono uno strumento di facile utilizzo per gli interessati.

Gli strumenti di *soft law* delineati sono, dunque, determinanti per sensibilizzare le comunità sul tema della sicurezza di genere e per consentire alle amministrazioni locali di adottare misure idonee. Tali strumenti vanno, però, affiancati agli altri analizzati poiché non essendo vincolanti possono costituire soltanto un supporto seppur determinante all'adozione delle misure per la sicurezza urbana. In altre parole, detti dispositivi possono informare i privati e l'amministrazione, ma gli interventi per la sicurezza urbana richiamata nei manuali vanno effettuati utilizzando piani, atti amministrativi o accordi.

Nel secondo caso un ruolo è attribuito anche alle iniziative informali, un esempio famoso è costituito dal gesto antiviolenza oppure dalle iniziative dei cittadini⁸². Le iniziative informali in materia di sicurezza di genere si caratterizzano per essere spontanee, diffuse dagli stessi cittadini anche mediante l'utilizzo della tecnologia informatica, realizzabili mediante un successivo intervento della forza pubblica. Le iniziative informali intervengono, dunque, in un momento iniziale di percezione dell'insicurezza che va, poi, seguito da un intervento della parte pubblica.

In altre parole, la caratteristica essenziale è che, per il buon funzionamento delle iniziative informali, è necessario il successivo intervento delle forze dell'ordine⁸³ e, in termini generali, un intervento della parte

⁸⁰ M. DE BENEDETTO, *Uguaglianza di genere, lingue e linguaggio: un punto di vista di diritto pubblico*, in *Diritto amministrativo*, n. 1/2019, p. 84.

⁸¹ F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fisionomia delle linee guida: abbozzo di una traiettoria evolutiva con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2021, pp. 11-36.

⁸² Per una definizione di iniziative informali si veda M.V. FERRONI, G. RUOCCO, *L'informalità: una difficile qualificazione* in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di), *La città informale*, Castelveccchi, Roma 2021, p. 8 dove si evidenzia: “con l'aggettivo informali qualificiamo quindi queste pratiche sociali messe in atto da gruppi di cittadini che rivendicano bisogni individuali e/o collettivi e promuovono azioni dirette per soddisfarli”.

⁸³ In proposito è determinante anche una adeguata formazione delle forze dell'ordine per consentire un intervento efficace nell'ambito delle iniziative informali dei cittadini.

pubblica che supporta i progetti informali dei cittadini⁸⁴. Questi sono, dunque, espressione della tendenza a considerare la sicurezza pubblica come un interesse da perseguire con la collaborazione tra amministrazione e cittadini e rispetto alla quale la comunità assume un ruolo determinante.

La criticità degli strumenti ricordati va ravvisata però nel rischio della scarsa informazione della collettività. In effetti essi funzionano solo se sono effettivamente conosciuti dalla popolazione. Pertanto, nonostante l'informalità l'amministrazione può avere un ruolo determinante sia nella facilitazione di iniziative informali sia nella diffusione delle informazioni al riguardo.

Ulteriore criticità consiste nel rischio che l'amministrazione a fronte della proliferazione di iniziative informali si ritragga e non si occupi di sicurezza di genere. Detto rischio va evitato poiché le iniziative informali vanno necessariamente supportate dalle forze dell'ordine e dalla stessa amministrazione collocandosi in un momento iniziale della tutela.

Ulteriore criticità attiene alla "fiducia" nei confronti della comunità e della stessa amministrazione. Le iniziative informali sono valide in effetti se la comunità è sensibile nei confronti della problematica di genere ed è disposta ad intervenire attivamente nonché consapevole del ruolo della stessa amministrazione chiamata ad intervenire. Si richiede, in sostanza, una partecipazione diretta attiva e una partecipazione indiretta affidata all'amministrazione che presuppone una fiducia nelle misure adottate. Del resto, si tratta di iniziative del tutto spontanee e non "imposte dall'alto" che richiedono di conseguenza un riconoscimento implicito della loro rilevanza per essere diffuse in modo pervasivo.

I punti critici richiamati sono comunque superabili grazie ad un mutamento dell'approccio culturale che consideri la sicurezza di genere un'esigenza comune che può essere tutelata con la collaborazione tra cittadini e amministrazione.

3. L'approccio di genere nel contesto delle riforme sulla sicurezza urbana: il ruolo delle pubbliche amministrazioni e i problemi aperti

Nel contesto fin qui esaminato un ruolo determinante è assunto dalle amministrazioni pubbliche che si occupano dell'utilizzo degli strumenti delineati.

Al riguardo, il primo interrogativo da porsi è quale amministrazione interviene. L'amministrazione direttamente coinvolta è quella comunale che si occupa principalmente della gestione dei servizi sopra richiamati, ma può stipulare anche accordi con altre amministrazioni per garantire la qualità della vita delle donne nelle città, quali i patti per la sicurezza. Un ruolo fondamentale è svolto anche dalla Regione⁸⁵ che adotta i piani per la sicurezza di genere dal momento che le misure riguardano non solo le singole

⁸⁴ Sulla conciliazione tra informalità e diritto formale si veda F. GIGLIONI, *Il valore giuridico dell'informalità per l'interesse generale. L'esempio delle città*, in M.V. FERRONI, G. RUOCCO (a cura di), *La città informale*, cit., p. 81.

⁸⁵ B. CARAVITA DI TORITTO, *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*, n. 25/2004.

realtà locali ma un contesto che coinvolge una pluralità di città al fine di prevenire fenomeni di insicurezza. Pertanto, alla Regione viene demandata un'attività soprattutto pianificatoria, mentre il Comune è competente ad adottare misure specifiche correlate ai singoli territori e alla gestione dei servizi anche mediante l'utilizzo di strumenti negoziali. Occorre, poi, evidenziare che nei patti per la sicurezza intervengono anche il prefetto, la polizia locale o gli stessi cittadini nell'ottica integrata evidenziando la necessità di una collaborazione tra amministrazioni diverse e poste a differenti livelli di governo per la tutela della sicurezza di genere⁸⁶. Basti considerare gli accordi già analizzati che richiamano la questione di genere: il patto per la sicurezza integrata del Comune di Bologna che è stipulato tra Comune e Prefettura e l'accordo per la sicurezza integrata del Comune di Torino che coinvolge Comune, Regione e Prefettura.

In altre parole, per considerare l'approccio di genere alla sicurezza è necessaria un'integrazione tra soggetti pubblici e privati per la pianificazione e l'effettiva adozione delle misure, anche se un ruolo preminente è assegnato all'amministrazione locale più vicina ai cittadini.

Il secondo interrogativo scaturisce dal contesto in cui le amministrazioni si trovano ad operare. L'azione pubblica integrata si sviluppa in un contesto "in movimento" dove vengono portate avanti continue riforme in materia di sicurezza. Nello specifico si può fare riferimento al decreto Caivano⁸⁷ che ha rafforzato le misure relative al divieto di accesso in luoghi della città (Daspo urbano) estendendole ai minori e al nuovo "pacchetto sicurezza"⁸⁸ composto da disegni di legge con misure relative in particolare al rafforzamento del Daspo urbano⁸⁹ e alla correlazione tra sicurezza e aspetti sociali con attenzione particolare agli immigrati, alla occupazione di immobili, alle donne detenute con figli⁹⁰, oltre a misure che

⁸⁶ C. BELLANTONI, *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana. Riflessioni sul rapporto tra Stato ed enti territoriali e sul coordinamento degli interventi* in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 8/2007, pp. 861-865.

⁸⁷ Il decreto-legge 15 settembre 2023 n. 123 "Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale" cosiddetto Decreto Caivano poi convertito nella legge 13 novembre 2023, n. 159. Si veda F. GIACCHI, *Il "Decreto Caivano": le misure di prevenzione per il minorenne "pericoloso"* in *Federalismi.it*, n.4/2024.

⁸⁸ Il Consiglio dei Ministri il 16 novembre 2023 ha approvato tre disegni di legge che introducono nuove norme in materia di sicurezza pubblica, tutela delle forze di polizia e delle vittime dell'usura e dei reati di tipo mafioso, valorizzazione della specificità del Comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico e di funzionalità dell'amministrazione civile dell'interno, riordino delle funzioni e dell'ordinamento della polizia locale.

⁸⁹ I. ALTANA, *D.A.SPO.: tra questioni di sicurezza pubblica e di legittimità costituzionale* in *Federalismi.it*, n. 26/2023, pp. 1-17; G. TROMBETTA, *La (resistibile?) ascesa del D.A.SPO.*, in *Federalismi.it*, n. 3/2022, pp. 218-256.

⁹⁰ Nel comunicato stampa pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dell'interno, n. 59 del 2023 è presente una spiegazione relativa al tema delle donne in carcere ricondotto nell'ambito del tema generale della sicurezza urbana: "al fine di assicurare la certezza dell'esecuzione della pena nei casi di grave pericolo, si modificano le norme relative al rinvio della pena per donne incinte e madri di bambini fino a un anno di età, in modo da rendere tale rinvio facoltativo anziché obbligatorio. In tal modo, si allinea la norma a quella che già prevedeva il rinvio facoltativo per le madri di bambini tra uno e tre anni di età. Si prevede, comunque, che la madre con figlio tra uno e tre anni possa scontare la pena, in alternativa rispetto all'istituto penitenziario 'ordinario' (come è attualmente previsto), anche presso l'istituto a custodia attenuata per detenute madri (ICAM). Nell'ipotesi di donne incinte e madri di prole fino a un anno, ove si escluda il differimento della pena per grave pericolo, si prevede sempre e comunque l'esecuzione della pena presso gli istituti a custodia attenuata".

inaspriscono le pene nel caso di reati che incidono sulla sicurezza urbana. Le riforme sono volte a una concezione non solo repressiva di sicurezza urbana, ma anche correlata alle problematiche sociali. Si fa riferimento al tema dell'intervento dei minori, della migrazione, dei centri di permanenza, delle donne con figli detenute, riconoscendo che la sicurezza è un problema non solo di ordine pubblico.

In questo quadro, le misure volte all'inclusione di genere sono coerenti con l'approccio estensivo della nozione di sicurezza urbana che emerge implicitamente nelle riforme volte a far fronte anche a situazioni di disagio sociale. In altri termini, la sicurezza urbana non dipende solo dalla repressione della criminalità, ma anche dall'attenzione agli aspetti correlati che riguardano il contesto sociale nel quale vanno ricompresi anche i temi della parità di genere.

Il terzo interrogativo è se il ruolo dell'amministrazione risulti rafforzato o sminuito nel settore della sicurezza di genere considerata la presenza non solo di strumenti individuati "dall'alto" ma anche di forme negoziali e informali.

Dall'analisi emerge che i diversi strumenti non sono considerati in maniera "gerarchica" ma contribuiscono simultaneamente alla tutela della sicurezza. In effetti, lo stesso contesto urbano può essere oggetto di un piano regionale per la sicurezza di genere, far parte dei patti per la sicurezza, avere una comunità locale attiva per la garanzia della parità di genere. Di conseguenza, l'amministrazione ha un ruolo fondamentale perché è tenuta ad adottare gli strumenti di sua competenza (piani, patti e ordinanze) e a controllare e facilitare le iniziative spontanee dei cittadini. Risulta in particolare determinante l'intervento del Comune che essendo vicino alle comunità ha un ruolo sia di applicazione delle misure, sia di informazione e di sensibilizzazione dei cittadini oltre alla funzione di favorire le iniziative spontanee. In altre parole, l'intervento anche dei cittadini e l'utilizzo sia di strumenti autoritativi, sia di strumenti negoziali e di *soft law*, rafforza il ruolo dell'amministrazione che ha a disposizione più mezzi per raggiungere il medesimo risultato di sicurezza. Spetta alla stessa amministrazione scegliere il mezzo più idoneo a seconda delle realtà urbane sempre considerando la necessità dell'apporto collaborativo privato.

4. Tendenze e prospettive: la sinergia tra strumenti autoritativi, negoziali e informali

Una volta ricostruiti gli strumenti e il ruolo della pubblica amministrazione nella sicurezza di genere occorre delineare le tendenze e le prospettive del settore.

Le considerazioni svolte conducono innanzitutto a ritenere che al fine di garantire la sicurezza urbana di genere occorre l'utilizzo da parte dell'amministrazione di tutti gli strumenti a disposizione, autoritativi,

negoziali e informali, in modo tale da considerare i cittadini non solo destinatari delle attività, ma anche partecipi, direttamente o indirettamente, ai percorsi organizzativi che le pongono in essere⁹¹.

La ragione dell'uso congiunto di detti strumenti diversi può essere ricercata in due ambiti: la concezione della correlazione tra parità di genere e città; le specificità territoriali.

In relazione al primo aspetto, l'inclusione di genere nelle città implica, come evidenziato nel primo paragrafo, sia una tutela delle donne dall'insicurezza nel contesto urbano e dai possibili fenomeni di criminalità; sia la garanzia di un'effettiva partecipazione delle donne alle attività delle città. Mentre il primo aspetto richiede necessariamente un'azione dell'amministrazione dall'alto con l'uso di strumenti anche autoritativi, il secondo profilo implica una valorizzazione degli strumenti negoziali e informali che coinvolgono in particolare le associazioni di riferimento. Detto diversamente, la necessità dell'utilizzo di diversi strumenti è correlata al duplice scopo della sicurezza di genere nelle città non solo repressivo ma anche inclusivo e rispettoso delle libertà individuali. L'amministrazione è, dunque, chiamata a garantire allo stesso tempo la sicurezza in senso "tradizionale" intesa come repressione e contrasto alla criminalità e alla violenza di genere; la possibilità delle donne di partecipare attivamente e in sicurezza al contesto urbano, utilizzando strumenti diversi.

In relazione al contesto territoriale di riferimento, occorre sottolineare che nelle città di minori dimensioni una pianificazione urbana attenta alle esigenze di genere può essere realizzata con meno difficoltà rispetto ai contesti urbani più ampi. La circostanza che il territorio comunale sia contenuto agevola la destinazione adeguata delle diverse aree e un monitoraggio costante a fini di sicurezza più complesso nei grandi centri urbani. Al contrario la promozione dell'efficienza di alcuni servizi pubblici "di genere", come quelli di trasporto, può essere un valido supporto per le città di grandi dimensioni affiancando l'ampia offerta di servizio già presente. Ad esempio, è evidente che i c.d. taxi rosa sono uno strumento utilizzabile nei centri urbani medio-grandi dove è attivo il servizio taxi, mentre sono difficilmente attuabili in piccoli centri privi del tutto di tale modalità di trasporto.

Pertanto, la sicurezza urbana di genere è fortemente influenzata dalla realtà territoriale di riferimento. Le amministrazioni pubbliche nell'adozione delle misure tengono, dunque, in adeguata considerazione non solo la duplice finalità repressiva e inclusiva, ma anche il contesto urbano nel quale operano⁹². In altre parole, gli strumenti a disposizione della pubblica amministrazione sono utilizzati in maniera diversa a seconda delle esigenze delle realtà territoriali di riferimento, a partire dalla grandezza del contesto urbano.

⁹¹ Sul tema generale, si veda A. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione*, in *Studi in memoria di V. Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 541.

⁹² V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra luci ed ombre*, in *Labsus*, 2017 dove si evidenzia la rilevanza delle comunità locali nell'ambito della tutela della sicurezza urbana; id., *La sicurezza in città ovvero l'iperbole della sicurezza urbana*, cit., p. 31 e ss.

L'attenzione alle realtà territoriali non riguarda, però, solo l'estensione della città ma anche la sensibilizzazione degli abitanti nei confronti delle tematiche sociali e dell'approccio di genere che possono essere diversi a seconda del contesto di riferimento. Ad esempio, ci sono città o luoghi della città dove la criminalità è più sviluppata e il contesto sociale più degradato e, dunque, vi è una percezione maggiore di insicurezza anche per le donne⁹³ e una scarsa attenzione alla parità di genere. Del resto, nelle città vi è una diversa conoscenza dei temi e un approccio differente dei cittadini a seconda della cultura⁹⁴ e delle specificità del territorio. Detta difformità influenza la possibilità di utilizzo dei vari strumenti poiché in un contesto di scarsa attenzione alle tematiche di genere si possono riscontrare resistenze della stessa collettività nell'utilizzo di servizi dedicati o nello sviluppo di iniziative informali o negoziate.

In questo caso diventa fondamentale l'educazione e l'informazione della popolazione rispetto alle quali ha un ruolo determinante l'amministrazione⁹⁵. Questa non si occupa solo dell'adozione delle misure ma soprattutto della pubblicizzazione delle opportunità non conosciute ai cittadini. Si tratta, dunque, di una valorizzazione del ruolo dei diversi strumenti per garantire la sicurezza di genere coinvolgendo le comunità territoriali. Spetta, in sostanza, all'amministrazione sensibilizzare i cittadini sulla rilevanza della sicurezza di genere e sui possibili strumenti per farvi fronte che richiedono anche un apporto collaborativo significativo della collettività. Ciò può essere realizzato mediante pubblicazione delle opportunità sui siti istituzionali, con incontri e seminari rivolti alla cittadinanza a partire dalle scuole o anche utilizzando gli strumenti telematici o i social media.

Altra tendenza che emerge dall'analisi degli strumenti per la sicurezza di genere è quella di tener conto dei diritti dei cittadini in un'ottica di bilanciamento di interessi e di proporzionalità delle misure a seconda delle specifiche esigenze urbane in un contesto di flessibilità⁹⁶. Non esiste, in effetti, un modello unico utilizzabile da tutte le amministrazioni ma una commistione di strumenti da utilizzare a seconda delle realtà di riferimento. Del resto, dallo studio è emerso che, ad esempio, solo alcune leggi regionali si riferiscono espressamente alla violenza di genere e alla tutela delle donne; che alcune città si dotano di specifici accordi per la sicurezza diffusi tra di loro; che i piani regionali contro la violenza di genere non

⁹³ P. URBANI, *Il ruolo delle istituzioni nel governo dei processi metropolitani: le grandi città come problema nazionale e non locale*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 3/2007, p. 63 ss.

⁹⁴ Sul tema si veda V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in G.C. DE MARTIN, D. BOLOGNINO, *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam, Padova, 2010, p. 92 dove si evidenzia: "affinché la partecipazione ai processi decisionali pubblici sia effettiva è necessario soddisfare alcune (pre)condizioni fattuali e giuridiche. Sia ostacoli culturali e linguistici, sia un non consapevole e non libero esercizio dei propri diritti e doveri possono impedire o rendere difficoltoso il coinvolgimento delle persone nei processi di democrazia partecipativa [...]".

⁹⁵ I. PORTELLI, *Gli intrecci della sicurezza tra Stato, autonomie locali e società civile*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2009.

⁹⁶ F. BATTISTELLI, *Sicurezza urbana "partecipata": privatizzata, statalizzata o pubblica?*, in *Quaderni di sociologia*, n. 63/2013, p. 105 ss.



sono tutti uguali; che le iniziative informali sono utilizzabili soltanto dove vi è una forte conoscenza da parte dei cittadini delle problematiche di sicurezza urbana per le donne; che non sempre i piani urbanistici tengono conto dell’approccio di genere. Pertanto, i diversi strumenti giuridici sono utilizzati e combinati in base allo specifico contesto urbano mediante un’applicazione calata “caso per caso” che non può essere definita in astratto. È compito della pubblica amministrazione individuare nei singoli territori la combinazione degli strumenti più efficaci per raggiungere l’obiettivo della sicurezza urbana di genere anche coinvolgendo i cittadini e soprattutto le cittadine, tenendo conto delle specificità dei contesti locali. In conclusione, nel contesto generale relativo alla concezione di sicurezza urbana l’approccio di genere denota la tendenza all’estensione della nozione verso aspetti sociali⁹⁷ tenendo presente il ruolo “forte” dell’amministrazione – soprattutto locale – che deve, però, intervenire a seconda delle realtà territoriali di riferimento e del grado di coinvolgimento delle comunità utilizzando strumenti autoritativi, negoziali e informali in maniera sinergica e congiunta.

⁹⁷ Si è fatto riferimento alla sicurezza come una sorta di contenitore da riempire di volta in volta a seconda delle scelte politiche e dalle diverse caratterizzazioni attribuite. A. STERPA, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.